

## Área Temática 4: História Econômica Geral e Economia Internacional

# ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO COMÉRCIO EUROPEU NO PÓS-GUERRA E SEUS EFEITOS PARA A ECONOMIA BRASILEIRA

**Júlio Gomes da Silva Neto**  
**Pós-doutorando em Ciência Política na**  
**Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP-Marília)**  
**gomesnt@usp.br**

**Resumo:** Diante da fragilidade das economias européias no imediato pós-guerra, foram necessárias uma série de medidas no sentido de fazer prevalecer o Sistema Monetário Internacional estabelecido em 1944. Dentre elas, buscou-se a criação de organismos multilaterais incumbidos de promover a integração econômica dos países da Europa Ocidental, através de ações coordenadas de planejamento, arranjos produtivos e medidas protecionistas diversas. Ao final dos anos 50 era nítido o sucesso das políticas engendradas por essas instituições, atestadas pela recuperação das economias ocidentais européias e da credibilidade de suas moedas. Em compensação, a situação de países como o Brasil se inverte, transformando um quadro de relativo conforto econômico no imediato pós-guerra, em um panorama de sucessivas crises econômicas e políticas, puxadas pela deterioração dos termos de intercâmbio. A proposta do texto é, portanto, encontrar a vinculação entre a integração econômica européia e a derrocada da economia brasileira durante esse processo, procurando recuperar suas principais consequências.

**Palavras-Chave:** Comunidade Econômica Européia, Neocolonialismo, Divisão Internacional do Trabalho, Comércio Internacional e Café.

**Abstract:** Given the weakness of European economies in the immediate postwar period, a series of necessary steps to enforce the International Monetary System were established in 1944. Among them, we sought the creation of multilateral organizations charged with promoting the economic integration of Western Europe, through coordinated planning, production arrangements and various protectionist measures. By the late '50s it was clear the success of the policies engendered by these institutions, attested by the recovery of Western European economies and the credibility of their currencies. In contrast, there's a reversion in the situation of countries like Brazil, which changed from a relative economic comfort in the immediate post-war period, into successive economic and political crisis, driven by declining terms of trade. The proposal of this text is to find the link between European economic integration and the collapse of the Brazilian economy during this process, seeking to recover its principal consequences.

**Key-Words:** European Economic Community; Neo-Colonialism; International Division of Labor; International Trade; Coffee.

Com a necessidade de reconstituição da economia mundial dentro dos parâmetros históricos da fase monopolista do capitalismo, após as sucessivas crises do século XIX e, principalmente, do traumático período de 1914 a 1946, vários foram os movimentos políticos e econômicos feitos pelos países centrais. A pouca proeminência do capital financeiro até a década 1960 fez com que essa trajetória de reconstituição passasse antes pelo fortalecimento dos ganhos do comércio internacional. Nesse processo, o reordenamento da divisão internacional do trabalho era fator fundamental.

Já na estrutura internacional montada na reunião de *Bretton Woods* em 1944, foram implantados os elementos que, se imaginou, seriam necessários a este reordenamento, com vistas ao soerguimento do capital financeiro internacional. Essa estrutura, conforme se sabe, preconizava a adoção (i) de um sistema internacional de liquidez, com o Fundo Monetário Internacional (FMI), (ii) de condições de reconstrução da estrutura produtiva européia, com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e (iii) de fortalecimento das vantagens comerciais, com um organismo não inaugurado, mas previsto, a ser tratado como Organização do Comércio Internacional (OCI). Nesta estrutura sobravam os interesses de seu patrono, os Estados Unidos da América (EUA), que não apenas promoviam o retorno ao bom funcionamento do capitalismo monopolista, mas cuja política econômica externa caminhava no sentido de recuperar o capital financeiro sob sua égide, transformando o mundo em área predominante do dólar. Para essa recuperação, porém, dependia a economia estadunidense da mais breve reconstrução das economias de seus principais parceiros. Leia-se: Europa Ocidental e Japão.

No entanto, a concentração de divisas testemunhada no imediato pós-guerra comprometia o fortalecimento do comércio pela falta de credibilidade nas moedas européias, não permitindo a eficiência do processo de reconstrução produtiva na região. Na esteira dessa situação surgiram questões de difícil conciliação, que determinaram todo um desenrolar de acontecimentos econômicos, dali em diante. Essas questões podiam ser resumidas em: (1) a urgente necessidade de importações para a reconstrução da Europa, justificando a manutenção de taxas de câmbio sobrevalorizadas para o seu barateamento; (2) a necessidade de exportações geradoras das divisas requisitadas nas compras internacionais; (3) a resistência às desvalorizações monetárias, em razão da possibilidade de seus efeitos inflacionários nos preços internos, a serem impulsionados pelo encarecimento das importações. Finalmente, poder-se-ia acrescentar uma outra questão (4), no tocante às pressões sociais a serem

deflagradas com a queda de renda assalariada (inflação) e suas soluções no campo da restrição monetária.

Esses intrincados problemas eram agravados, ainda, pela então falta de coordenação nas ações de reconstrução, movidas por atitudes e interesses isolados dos países europeus. Como resultado, quase natural, sobreveio às crises da libra, de 1947 e de 1949. A suspensão da conversibilidade do esterlino em setembro de 1947 teve então, o efeito de mobilizar os EUA na busca de soluções para a implantação unilateral do padrão dólar-ouro. Constatou-se, obviamente, que o bom funcionamento do Sistema Monetário Internacional, conforme acordado na famosa reunião em New Hampshire, não poderia se dar pela simples atuação institucional do FMI e do BIRD, naquele momento. A partir desse ponto duas foram as direções seguidas ou toleradas pelos norte-americanos: as alternativas de desvalorização e controle cambial das moedas européias e a institucionalização dos aportes financeiros de reconstrução e de garantias comerciais na Europa Ocidental, através de tratados e acordos que deram origem a diversas organizações multilaterais. Esta última assertiva identifica o cenário que se pretende descrever nas linhas seguintes.

A sucessão de crises monetárias localizadas, portanto, exigiu a intervenção direta de recursos norte-americanos, no sentido de repor a demanda agregada, exigindo ainda a montagem de aparatos de planejamento econômico no Velho Continente. Esses aparatos, além de contribuir para a reconstrução da região, reforçaram o movimento de definição coordenada das novas bases da divisão internacional do trabalho.

Nesse último caso, as relações comerciais que foram sendo estabelecidas a partir da segunda metade do século XX, reconstituíam o rebaixamento do poder de compra dos países menos industrializados, garantindo, para os países mais ricos, a obtenção de fluxos crescentes de produtos primários, a preços decrescentes. Reproduzia-se finalmente, a tendência que Raúl Preisch já havia caracterizado como “perdas históricas no comércio mundial”<sup>1</sup>. Em linhas gerais essas conclusões já não suscitam maiores polêmicas na literatura econômica. Contudo, considerando a situação de crise em que se encontravam os países europeus nos primeiros anos do pós-guerra, e que essa situação foi paulatinamente sendo invertida nas décadas seguintes, cabe a questão: de que forma os arranjos institucionais foram sendo assimilados pela periferia e, mais precisamente, quais as consequências dessa assimilação para o mercado externo brasileiro e demais consequências para as conjunturas nacionais formadas a partir de

---

<sup>1</sup> Expressão presente na obra de Raúl Preisch, **Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano** (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968).

então? Ou ainda: de que forma os arranjos institucionais europeus do pós-guerra transferiram as crises daquele continente para o Brasil?

Na medida em que avançou a integração comercial na Europa, o papel dos diversos agrupamentos de países foi sendo definido. O relacionamento comercial preferencial dos norte-americanos era com os europeus. O contrário iria ocorrendo entre estes últimos e os norte-americanos. Os europeus, principalmente a partir de 1956, passaram a dar preferência às suas antigas colônias, para se abastecer de produtos primários e agrícolas. Secundariamente, o relacionamento comercial desta região voltava-se para os países da América Latina (América do Sul). Quanto a estes outros, restavam os EUA como principal mercado consumidor de suas *commodities*. Esse movimento deu causa então, ao declínio dos preços dos produtos periféricos e, no Brasil, ao declínio dos termos de intercâmbio puxados pela flutuação negativa dos preços internacionais do café. Nessas condições, outras consequências ruins foram se encarrilhando no campo econômico, trazendo em seu bojo todo o cenário de crises instabilidades políticas que pautaram a chamada República Liberal.

### **Formação e Importância dos Organismos Multilaterais na Recuperação Econômica da Europa<sup>2</sup>**

No início de 1947, os técnicos do planejamento norte-americano se reuniram no “Comitê Coordenador de Alto Nível dos Departamentos de Estado, Marinha e Defesa” para avaliar a situação política e econômica internacional no pós-guerra. Concluíram que o mundo não poderia continuar comprando as exportações dos EUA à taxas do biênio de 1946-1947. Nestes anos, o superávit comercial norte-americano em relação à Europa foi de US \$ 7,7 bilhões em 1946, passando para US\$ 11,5 bilhões em 1947. Segundo o Comitê, no entanto, a falta de crédito internacional e a redução planejada dos programas de ajuda norte-americano corroboravam para a subtração das já minguadas divisas européias e, conseqüentemente, apontavam para o declínio também, do superávit de exportação dos EUA. O efeito, denunciava ainda o Comitê, seria depressivo para a produção do país. Assim sendo, suas sugestões apontavam para um grande programa de ajuda norte-americana para o financiamento da continuidade das altas taxas de superávits comerciais acumuladas em 1946-

---

<sup>2</sup> No restante do texto convencionou-se o uso das seguintes abreviaturas nas citações correntes:  
CE (Revista Conjuntura Econômica),  
MRE (Relatório do Ministério das Relações Exteriores)  
SUMOC (Relatório da Superintendência da Moeda e do Crédito)

1947 (BLOCK, 1989, p. 128-130). Tratava-se de medida indispensável à reconversão da economia de guerra.

As observações e conclusões do “Comitê Coordenador dos Departamentos de Estado, Marinha e Defesa” formaram a origem e a base do programa de financiamento norte-americano. Este fora anunciado sob a forma de um Plano de ações pelo secretário de Estado George C. Marshall, em 5 de junho de 1947, dois meses antes da primeira crise da libra. Muito mais do que um simples programa de aportes financeiros por alguns anos, o Plano Marshall procurava atingir diretamente os obstáculos sociais e políticos da Europa devastada, ao multilateralismo dos EUA. Mais precisamente, estas dificuldades advinham (i) do crescimento das “esquerdas” européias, (ii) da debilidade econômica dos países e (iii) da força de atração exercida pela União Soviética.

Basicamente, o comércio que havia entre a Europa e os EUA – tradicionalmente deficitário para os europeus – era compensado pelo superávit da Ásia em relação aos EUA, e pelo déficit da região em relação a Europa, em ténue equilíbrio comercial. Com a situação do pós-guerra, este equilíbrio fora rompido, graças ao acúmulo de déficits insuperáveis da Europa com os EUA. A solução para economia européia foi o reforço e o restabelecimento das relações bilaterais do tipo neocolonialistas, com colônias e ex-colônias vendendo matéria-prima para países vinculados na Europa e comprando destes produtos industrializados. Algumas destas relações bilaterais se deram através de ‘acordos de pagamentos’, a exemplo da área do esterlino. Contudo, com a questão da escassez do dólar a Grã-Bretanha foi mais longe. Para os países membros da *Commonwealth* foi exigido que os ganhos em dólar fossem gastos apenas com o consentimento do centro metropolitano, criando uma espécie de “*pool*” de dólares.

Essa situação ia de encontro aos interesses norte-americanos sob três aspectos: (i) a redução das exportações dos EUA para a Europa e países de sua área de influência; (ii) o fortalecimento de práticas comerciais bilaterais, abominadas pelos norte-americanos; e (iii) a impossibilidade do acesso destes últimos a valiosas fontes de matérias-primas, nas colônias e ex-colônias européias. No entender dos norte-americanos, portanto, a solução para reconstrução da Europa passava pela restauração de regimes políticos liberais. O objetivo era a abertura, o quanto antes, das economias européias aos fluxos de bens e capital determinados pelo mercado, tendo à frente, evidentemente, a economia dos EUA. Consciente desses fatores, em dezembro de 1947, o governo norte-americano envia a seu congresso proposta de lei relativa ao *European Recovery Program* (Plano Marshall).

Longe de corresponder a um simples empréstimo, a operacionalização do plano contou com toda uma estrutura de planejamento técnico. Anualmente, o Plano deveria sofrer avaliações que condicionariam a aprovação e o montante das parcelas futuras, de acordo com o julgamento dos congressistas norte-americanos sobre a situação evolutiva da economia europeia. Foi criada então, uma agência econômica específica pelo governo estadunidense – a Administração de Cooperação Econômica, ACE – para gerenciar a divisão, o uso e os resultados da ajuda norte-americana (DE LONG e EICHENGREEN, 1991, p. 11-2).

A ACE deveria funcionar em consonância com um órgão anexo para o recebimento dos recursos na Europa: a Organização de Cooperação Econômica Europeia (OCEE). Fundada em abril de 1948, a OCEE tinha como principal objetivo a repartição dos recursos do Plano Marshall para os dezoito membros signatários<sup>3</sup>. Foi então estabelecido um convênio de capacitação técnica entre a ACE e a OCEE, destinado a promover a transferência de conhecimento em gestão macroeconômica (planejamento) em missões de técnicos do governo norte-americano. Basicamente, as orientações conduziam ao melhor aproveitamento possível dos recursos em setores fundamentais como agricultura, transportes e siderurgia, bem como a manutenção de seus efeitos por meio do controle de importações essenciais e da expansão das exportações para a área do dólar.

Segundo M. Bordo, a necessidade de melhorar o ingresso de divisas na Europa Ocidental expôs um lado paradoxal no Plano Marshall. A meta do programa de ajuda norte-americana era assegurar superávits de transações correntes junto aos mercados europeus, afastando a possibilidade de crise dos EUA, assim como da própria Europa. Para tanto, era necessário implementar políticas de ajuda financeira a fim de recuperar a economia de pós-guerra dessa região, conforme já comentado. Assim sendo, com o aumento da produção e do processo de abertura comercial multilateral, dentro de um ambiente de equilíbrio de preços, a Europa poderia conseguir as reservas necessárias para manter o superávit dos EUA. Presume-se, então, que os produtos europeus teriam, obrigatoriamente, que ser mais competitivos em relação aos similares norte-americanos, no mais curto espaço de tempo, a fim de conquistar aquele mercado. Assim, seria produzido o acúmulo de reservas em dólar, necessário ao comércio com aquele mesmo país. Caso contrário, e eis aí o paradoxo, segundo Bordo, os países europeus tenderiam a manter, por tempo indeterminado, os controles sobre as

---

<sup>3</sup> Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Portugal, República Federal da Alemanha, Grã-Bretanha, Suécia, Suíça e Turquia. Os EUA e o Canadá assinaram o Ato Constitutivo da OCEE apenas como estados associados.

importações da área do dólar, demandando, com isso, mais ajuda norte-americana (BORDO, 1994, p. 46-7).

Não obstante, o socorro prestado pelo Plano Marshall aliviou bastante as dificuldades enfrentadas pelos países beneficiados. Entre 1948 e 1952, os EUA fizeram doações de US\$ 11,6 bilhões e emprestaram US\$ 1,8 bilhão aos países da Europa<sup>4</sup>. Nesses valores estão contidos US\$ 3,2 bilhões destinados à Grã-Bretanha, US\$ 2,7 bilhões para a França, US\$ 1,5 bilhão para a Itália e mais US\$ 1,4 bilhão para a Alemanha Federativa. Além disso, esses recursos tiveram o mérito de controlar a inflação e aplacar os movimentos de esquerda nestes países. Apesar destes avanços, os resultados comprovaram que a questão do financiamento para a Europa era muito mais complexa (CE, jan. 1949, p. 27; DE LONG e EICHENGREEN, 1991, p. 14).

Com o problema da escassez de dólares na Europa e das constantes dificuldades de balanços de pagamentos dos países da região durante os anos 40, as rivalidades nacionais voltaram a brotar, diante da competição pela ajuda norte-americana do Plano Marshall. Estas rivalidades, manifestadas ainda nos círculos da OCEE, foram agravadas durante o processo de desvalorização da libra, em 1949.

A principal motivação, foi a posição de rigidez da Grã-Bretanha, diante das decisões da administração dos recursos do Plano. Esta falta de coordenação de objetivos dificultava as políticas de cooperação e impedia o progresso da liberalização no interior da OCEE. A estrutura auxiliar montada para gestão dos recursos do Plano no interior da Europa mostrou-se, então, ineficiente para conciliar a demanda, gerada no processo de reconstrução, com a ajuda financeira norte-americana.

Esse antagonismo apontava para o retrocesso, justamente de problemas que a existência do Plano Marshall procurava combater. Ou seja, a fragmentação e o enrijecimento das relações comerciais. Mais preocupante ainda era que estas reflexões só adquiriram peso a partir da crise de 1949, quando se configurava o prazo previsto para o final da ajuda do Plano Marshall, em 1952.

As conclusões mostravam que a estratégia norte-americana de promover a produção, o multilateralismo e as conversões monetárias, por intermédio da cooperação dos países, motivava o surgimento de questões nacionais isoladas. Essa situação obrigava a administração do Plano (ACE e OCEE) a considerar, de uma forma ou de outra, cada caso, em detrimento de um ordenamento comum de diretivas. Com base neste diagnóstico, a ACE propôs uma

---

<sup>4</sup> Esses valores excluem ainda outros US\$ 950 milhões em subvenções e US\$ 275 milhões em empréstimos destinados ao Japão.

mudança na estratégia de condução das metas norte-americanas, defendendo o uso, não mais das políticas de cooperação entre países, mas a integração econômica da Europa. De acordo com o novo diagnóstico, a integração da região ocidental do continente significaria a formação de um grande e unificado mercado comum. No interior deste mercado seriam eliminadas, de forma permanente, as restrições quantitativas ao comércio de mercadorias, as barreiras monetárias ao fluxo de pagamentos e, com o tempo, todas as formas de proteção. A integração permitiria, enfim, que as forças de mercado substituíssem a necessidade de decisões políticas, que envolviam o processo de cooperação então vigente. Retornava-se a tese antes conhecida como “Estados Unidos da Europa”.<sup>5</sup>

A idéia partia do princípio que, em um mercado regional integrado, seriam possíveis economias de escala e avanços tecnológicos capazes de reduzir custos e tornar os produtos europeus mais competitivos. A competição e a concorrência, por seu turno, estimulariam projetos e gestões mais arrojadas, capazes de fazer frente à promoção de mercadorias norte-americanas, permitindo o aumento das exportações para os EUA. Além disso, um mercado integrado estimularia a instalação de projetos e a aquisição de portfólios, aumentando o funcionamento privado por meio dos investimentos norte-americanos. Ou seja, a integração permitiria aos EUA retomar sua meta de manter grandes superávits de exportação, baseados em fluxos comerciais seguros e financiados por fluxos de investimentos privados norte-americanos, reduzindo a necessidade da política de déficits no balanço de pagamentos dos EUA.

Na verdade, desde 1947 discutia-se a possibilidade de uma união financeira dos países da Europa. Isso apenas obteve apoio oficial no final de 1949 e início de 1950, por ocasião dos episódios de insolvências e desvalorizações das moedas européias. Verificou-se que o artigo 4º da Convenção de criação da OCEE, imposta pelo governo norte-americano, já trazia a recomendação para a criação de um regime de pagamentos multilaterais e a redução das restrições relacionadas às trocas comerciais e pagamentos intra-europeus (PINTO, 2000, P. 15). Desse modo, a ACE, ao mesmo tempo em que aceitou as desvalorizações e as novas barreiras contra produtos norte-americanos, pressionou fortemente os governos da Europa, entre o final de 1949 e a primavera de 1950, a assinarem o acordo, estabelecendo o Código de Liberalização, que tomava como base o citado artigo 4º da Convenção da OCEE (Id. Ibidem; DE LONG e EICHENGREEN, 1991, p. 49). Este último eliminaria a necessidade de divisas por Estados individualizados, no longo prazo.

---

<sup>5</sup> Já em 19 de setembro de 1946, Winston Churchill pronunciava, em discurso, a defesa da constituição dos “Estados Unidos da Europa”.

O Código impunha a eliminação das restrições entre as moedas européias, para fins de transações correntes, além da unificação de todas as barreiras vigentes contra produtos do resto do mundo, principalmente da área do dólar, dentro de um mesmo nível de aplicação. Quanto ao comércio intra-europeu, as barreiras deveriam ser progressivamente eliminadas, sendo que, em primeiro momento, até 50% dos seus níveis iniciais; e, em segunda etapa, a partir de 1951, 75% do seu comércio deveria estar isento de cotas. Cumpridas estas etapas, os países signatários se comprometiam também a restabelecer a conversibilidade de suas moedas.

Com o objetivo de incrementar a liberalização financeira com base não discriminatória, foi instituído o importante dispositivo financeiro da União Européia de Pagamentos (UEP), em 19 de setembro de 1950. Tratava-se de um sistema centralizado de compensação multilateral das transações entre países europeus, capitalizado pelo sistema de cotas individuais. O sistema corresponderia às reservas dos países membros, que oferecia facilidades automáticas de crédito a curto prazo – parte em ouro, parte em dólares – a fim de ajudar os países devedores a superar desequilíbrios em seus balanços de pagamentos<sup>6</sup>.

Nítidamente, o modelo de integração implantado na Europa pelo Código de Liberalização sugere a mesma estrutura e os mesmos princípios do acordo celebrado em *Bretton Woods*, seis anos antes. Com efeito, a nível regional, a UEP foi concebida para exercer o mesmo papel destinado ao FMI, de centro de compensação mundial e de créditos de regulamentação de balanços de pagamentos. Da mesma forma como desenhada nos artigos do Acordo do Fundo, os créditos aos quais os países europeus poderiam dispor vinculavam-se às cotas de participação e às condições impostas pela União.

A UEP realizava todos os meses um cálculo dos saldos comerciais registrados em cada país, com suas relações bilaterais. Dava-se então a imediata compensação das dívidas, sendo calculados e compensados os respectivos saldos. Constatados os devedores, estes tinham então de pagar aos credores em ouro ou em dólar. Portanto, aqueles que formavam reservas tinham mais flexibilidade em seu comércio exterior e balanço de pagamentos. Aqueles que não tinham suficientes reservas podiam receber créditos de curto prazo da UEP. O uso dos saldos bilaterais positivos de um país para cancelar dívidas com outro permitiu evitar o uso de

---

<sup>6</sup> A credibilidade da UEP recebeu um reforço adicional, na medida em que os EUA, embora não fossem um membro efetivo, participaram da cotização com US\$ 350 milhões em capital de giro para financiar suas operações e ganharam o direito a um assento em sua diretoria executiva (DE LONG e EICHENGREEN, 1991, p. 52).

montantes crescentes de dólares para o pagamento de transações correntes. Assim, por essa via, pode-se concluir a plena vigência do sistema aprovado em *Bretton Woods* desde 1959.<sup>7</sup>

Com a criação da UEP, em 1950, sustentada na expectativa norte-americana de que o regionalismo bem sucedido faria prosperar o liberalismo multilateral, as barreiras comerciais contra produtos da área do dólar começaram a ser baixadas entre 1949 e 1950, por conta da Carta de Liberalização da OCEE. Provia-se da funcionalidade de compensações da própria UEP. Não obstante, o processo de liberalização era, com frequência, interrompido de forma isolada diante das dificuldades econômicas enfrentadas pelos países e negociadas individualmente, em razão da ausência de compromissos comerciais mais sólidos e comprometedores (EICHENGREEN, 2000, 152-6). Diante dessa constatação solidificam-se na Europa as idéias de um mercado comum, através dos primeiros movimentos em favor de integrações econômicas em blocos de países isolados.

Logo, em setembro de 1952, iniciaram-se as operações da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), com a finalidade de controlar os recursos de carvão e aço dos países membros, por meio de seu papel de agência supranacional. Como membros, faziam parte a França, a Alemanha Ocidental, a Itália, a Bélgica, a Holanda e Luxemburgo. Apesar de sua extensão, sua denominação lhe era incompleta, considerando que, além do carvão e do aço, outros produtos importantes, como minério de ferro, sucata, ferro bruto e coque, foram submetidos ao regime da Comunidade.

Segundo sua concepção, o “objetivo primordial da nova organização – além dos objetivos políticos de unificação da Europa – [era] a criação de um mercado comum” (CE, abr. 1953, p. 41). O mercado entre os seis países era essencialmente uma união aduaneira para alguns de seus produtos, que podiam ser livremente comercializados. Sobre eles não incidiam direitos de alfândega, controles de divisas, discriminações tarifárias de transporte ou qualquer outra restrição de caráter protecionista.

Por outro lado, a CECA não contou com os interesses Inglaterra, que preferia manter intocada sua cobiçada área do esterlino. Consolidaram-se na Europa, então, duas grandes tendências, envolvendo dois grupos de países. De um lado o grupo dos países da CECA, que, em março de 1957, assinou em Roma o tratado de criação da Comunidade Econômica Européia (CEE), de finalidade semelhante à sua Comunidade original de carvão e aço. Iria se

---

<sup>7</sup> Este mecanismo aparece também com anterioridade nas proposições de Raul Prebisch, para a constituição de uma convergência mercadológica na América do Sul. Para confirmação, consultar o texto “El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas”, de Raul Prebisch, em *Boletín Económico de la América Latina* (Santiago: CEPAL, n. 1, vol.III, fev. 1962). Este trabalho foi originalmente escrito em 1949, como introdução ao *Estudio Económico de la América Latina* 1948.

estender agora para outras mercadorias. De outro, a Grã-Bretanha, a Áustria, a Dinamarca, a Noruega, Portugal, a Suécia e a Suíça, que em 03 de maio de 1690 instituíram a Associação Européia de Livre Comércio (AELC). Diferentemente da CEE, contudo, este último bloco não previa uma tarifa externa comum.

Na verdade, para os países da CECA e da CEE, a integração econômica trouxe, com efeito, a tendência de alta nos preços de seus produtos, forçando também, já em 1955, a alta de preços dos produtos manufaturados. Em um mercado livre os preços tendem, inevitavelmente, para a uniformização. Os preços locais podem acusar diferenças, determinadas pelos gastos de transporte, mas os preços básicos dos diferentes produtores deverão se aproximar. O problema consiste, por conseguinte, em saber qual a direção em que se efetua o nivelamento: se para cima ou para baixo. Pode-se afirmar, portanto, que quanto maior o grau de integração dos países da Europa, maior seria a possibilidade de flutuação coordenada dos preços dos produtos originários daquele mercado.

Por outro lado, conforme foi comentado, um mercado comum estimulava a adoção de economias de escala e a propagação de avanços tecnológicos capazes de reduzir custos e tornar os produtos europeus mais competitivos. Como é sabido, esse movimento ao invés de promover a redução de preços, potencializa sucessivos aumentos, através de sua “administração”. A competição com similares de tecnológicos e a concorrência com outros países e regiões de perfil produtivo específico, por seu turno, estimulariam projetos e gestões mais arrojadas, transformando os centros de prospecção de tecnologia em um mercado mundial oligopolizado de bens duráveis. A partir desse momento histórico portanto, a Europa encarna as condições necessárias para abrir concorrência com os EUA e, na sequência, com o Japão e Coréia do Sul.

Eis aqui portanto, um dos pontos fundamentais para o reordenamento da divisão internacional do trabalho no pós-guerra. Com o movimento de institucionalização da integração econômica entre países da Europa Ocidental garantia-se a oferta de produtos manufaturados a preços e lucros crescentes, transferindo para as regiões periféricas a responsabilidade pelo fornecimento de matérias-primas. Essa tendência iria ser acentuada com o Mercado Comum Europeu, o que apontava para o reforço na deterioração dos termos de intercâmbio com outras regiões periféricas.

Não se pode negar, no entanto, a despeito das negociações comerciais envolvendo, de um lado a AELC, e do outro a CEE, que a relação econômica entre europeus avançou permitiu avançar no fortalecimento de suas moedas. A integração coincidiu, não por acaso,

com o retorno da conversibilidade monetária da região, conforme o padrão *Bretton Woods*, a partir de 31 de dezembro de 1958. Com a retomada do crescimento da Europa e do Japão, registrou-se uma melhoria nas balanças comerciais, a ponto da concentração de reservas mundiais em poder dos EUA, que em 1948 representava cerca de 70% do total, sofresse uma pequena redução para 50%, no prazo de uma década (EICHENGREEN, 2000, p. 156-7). Para estas oscilações, concorreram os investimentos de empresas norte-americanas no continente – ainda que motivados pelo protecionismo europeu – e os gastos militares dos EUA, no exterior, em conjunto com a ajuda externa bilateral, feita na esteira do Plano Marshall.

Portanto, a administração do processo de restauração das forças produtivas na Europa possibilitou o crescimento das exportações na região, em decorrência de dois fatores básicos: (1) a aquisição desnecessária de produtos europeus pelos EUA, no intuito de fortalecer as reservas internacionais do velho mundo. Essas compras deram-se no nível mínimo necessário para o funcionamento das estruturas do padrão dólar-ouro; (2) a garantia de matérias-primas e produtos agrícolas a preços mais baixos, oriundos das colônias e ex-colônias.

Esse último ponto merece um destaque fundamental. Na referência do processo de integração econômica da Europa é sempre oportuno lembrar que não se trata, apenas, da região metropolitana. Com efeito, uma das mais fortes motivações para a formação de um mercado comum estaria, também, na possibilidade da integração das colônias européias ultramarinas da África, Ásia e América. Portanto, às vantagens históricas, já apontadas, para a formação da Comunidade Européia soma-se a perspectiva de exploração conjunta de regiões coloniais, garantindo (i) o fornecimento de matérias-primas de baixo preço, (ii) a aquisição de produtos industrializados metropolitanos e (iii) a possibilidade de geração de divisas através do mercado de *comodities*. Estas três perspectivas remontavam fortemente, portanto, os atributos de antigos sistemas coloniais.

A formalização da exploração conjunta de colônias e ex-colônias veio na sequência da assinatura do Tratado de Roma, e em seus objetivos de uma política agrícola comum, consubstanciados em seu artigo 39º (parágrafo 1º):

- a) aumentar a produtividade da agricultura, desenvolvendo o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola assim como a utilização óptima dos factores de produção, nomeadamente a mão-de-obra;
- b) assegurar assim um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;
- c) estabilizar os mercados;
- d) garantir a segurança dos abastecimentos;
- e) assegurar preços razoáveis aos consumidores. (EEC, mar. 1957)

Na sequência, em obediência ao artigo 43º do mesmo Tratado, realizou-se, logo em Julho de 1958, em Stresa (Itália), a conferência dos Estados membros da Comunidade Européia, que estabeleceu as grandes linhas do que viria a ser a Política Agrícola Comum (PAC)<sup>8</sup>.

A partir desse momento, ficou estabelecida a ligação comercial entre a Comunidade Européia e suas colônias e antigas colônias na África, que por décadas viria a ser ratificado.<sup>9</sup> Essa ligação, traduzia, em linhas gerais, o seguinte acordo: os países da Europa garantiam a importação de produtos competitivos, anteriormente importados de países latino-americanos, como o Brasil. Nesse caso, dado o nível de renda da maioria dos países signatários da África, os preços dos produtos primários passaram a flutuar em declínio, prejudicando sobremaneira a realização e a renda das exportações brasileiras e de outros países sul-americanos.

Visualizando em dados, enquanto o crescimento do produto nacional em termos reais aumentava em cerca de 30% entre 1953 e 1959, nos países da OCEE, tomados globalmente, o volume de exportações aumentava 59% nesse mesmo período, com um aumento adicional de 13% de 1959 a 1960. Exclusivamente para os membros da CEE, este aumento em volume de exportações foi de 89% de 1953 a 1959 (SOLOMON, 1979, P. 36-37).

A liberdade alcançada pelos organismos de coordenação, na verdade, não poderia ter sido possível, não fosse a tolerância dos EUA aos controles de importações. O recurso aos controles de importações apareceu como alternativa possível à elevação das taxas de juros, que seriam a forma tradicional de se reduzir o nível de atividade e, portanto, as próprias às importações. Com isso, permitiu-se o retorno ao equilíbrio das contas externas. Pode-se afirmar, por fim, que a estratégia norte-americana de recuperação européia foi pouco eficiente com relação à ajuda financeira e aos gastos militares, comparada com a atuação dos interesses europeus na condução de sua reconstrução.

### ***Brasil: A Difícil “Arte” do Comércio Internacional***<sup>10</sup>

No final da década de 40, os preços internacionais das matérias-primas e dos gêneros alimentícios ficaram inflacionados em razão da formação de estoques no mundo inteiro. A

---

<sup>8</sup> “Artigo 43º A Comissão convocará, logo após a entrada em vigor do Tratado, uma conferência dos Estados membros para proceder à comparação das suas políticas agrícolas a estabelecer, nomeadamente, o balanço dos seus recursos e necessidades” com vista a “traçar as linhas diretrizes de uma política agrícola comum”.”

<sup>9</sup> Refere-se aqui as Convenções de Yaoundé (1963 e 1970), as Convenções de Lomé (1975, 1980, 1985, 1990 e 1995) e o Acordo de Cotonú (a partir de 2000, com respectivas revisões).

<sup>10</sup> Os valores apresentados nesta seção do texto originam-se da Revista Conjuntura Econômica, FGV/RJ (vários números); Relatório do Banco do Brasil de 1952 e 1954 e Relatório da Superintendência da Moeda e do Crédito de 1957.

motivação vinha da expectativa de que a Guerra da Coréia se transformasse em novo conflito mundial. A alta dos preços do café propiciou saldo comercial positivo em 1950, coincidindo finalmente com o início do novo governo de Getúlio Vargas, em 27 de janeiro de 1951.

Valendo-se da justificativa de um possível novo período de guerra mundial, que poderia causar problemas de desabastecimento, como na última grande guerra, o novo governo – dando continuidade às medidas iniciadas no final do governo anterior – afrouxou os licenciamentos, permitindo a entrada de matérias-primas e insumos, além de máquinas e equipamentos. Essa atitude teve forte reflexo direto nas contas externas do país, conforme demonstra o declínio das reservas que, de 4,7 bilhões de cruzeiros no final de 1950, alcançaria modestos 45 milhões de cruzeiros no final de 1951. No entanto, não se pode daqui excluir a “maquiagem” do balanço de pagamentos orquestrada pelo governo Dutra, que adiou todos as liquidações para o novo governo. A utilização quase total das reservas disponíveis obrigou o novo governo a retomar, ainda em 1951, os critérios para o regime de licenças prévias e o controle de câmbio.

No entanto, ao findar o ano de 1952, a situação das reservas internacionais mostrou-se ainda mais grave que a de 1947. O resultado geral das transações internacionais do País neste ano acusou o déficit de 11.688 milhões de cruzeiros, com atrasados comerciais de 10.435 milhões – diferença compensada por Cr\$ 1.253 milhões em empréstimos oficiais. Toda esta situação resultou na observância de um saldo negativo de reservas cambiais (obrigações) no valor de Cr\$ 847 milhões, já compensados os minguados 44 milhões do saldo positivo de 1951. O Brasil enfrentava então sua primeira e séria crise cambial do pós-guerra, que traria sérias repercussões. Evidenciava-se ali, que as exportações não estavam atendendo à tarefa de gerar divisas necessárias ao custeio das compras necessárias ao consumo e à produção. Uma das razões estava, exatamente, na “competição dos mesmos produtos provenientes de outras áreas subdesenvolvidas” (CE, dez. 1952, p. 15-6).

Diante desse quadro, o governo Vargas optou novamente pelo retorno ao rigor no cerceamento de importações, mediante algumas alterações no sistema de licenciamento do governo anterior. Estas alterações começaram com a promulgação da Lei nº 1.807, de 6 de janeiro de 1953 (Lei do Mercado Livre). Esta criou no País um sistema de taxas múltiplas de câmbio – algumas das quais flutuantes –, quando, então, basicamente, sete cotações de câmbio passaram a conviver mutuamente.

Por outro lado, a aquisição de moeda estrangeira passou a ser processada por meio de leilões em bolsas de fundos públicos, onde Promessas de Venda de Câmbio (PVCs), emitidas

pelo governo em lotes de US\$ 1 mil, US\$ 5 mil e US\$ 10 mil, eram adquiridas pelos melhores lances. Além disso, havia cotações especiais para cada tipo de importações – múltiplas taxas cambiais –, às quais o interessado devia se submeter, após a aquisição da PVC. As transações financeiras, no entanto, continuaram a ser operadas no âmbito do câmbio livre.

Assim sendo, na prática, as reservas em divisas estrangeiras do País continuaram a se submeter à liberdade de mercado nos leilões públicos, onde a flutuação dos ágios – diferença entre a taxa fixada e o valor apurado pelo governo – era o resultado direto da quantidade ofertada de divisas. Por sua vez, a oferta vinculava-se ao comportamento das exportações brasileiras, que eram, finalmente, ligadas ao comportamento do mercado internacional do café, principal fornecedor nacional de divisas, na época, respondendo por cerca de 70% das exportações brasileiras. As oscilações de preço do produto, dali em diante, tiveram fortes implicações na situação das contas externas do país.

Durante o primeiro semestre de 1953, a queda na safra do café e as especulações em torno de seu preço, nos dias que antecederam e sucederam à liberação do preço-teto nos EUA, fizeram os importadores norte-americanos intensificar suas compras. Procurando acumular estoques, os importadores acabaram elevando as cotações do produto na Bolsa de Nova York, em cerca de 90% no início de 1954.

Os fortes superávits comerciais que acompanharam a expressiva alta nos preços do café aqueceram os leilões de PVCs, proporcionando expressivo aumento nas importações. A reversão do comportamento dos preços do café, verificada no decorrer do ano, foi causada tanto pela expectativa de uma recuperação da safra como pela forte campanha promovida pela mídia norte-americana contra os altos preços do produto. Inverteu-se, assim, a situação das contas externas brasileiras, provocando forte déficit no balanço de pagamentos (PRADO JÚNIOR, 1997, P. 312).

De todo o modo, as alterações nas contas externas do país não se deram sem um custo político alto. As diversas mudanças na administração cambial brasileira, por exemplo, tiveram o efeito de transferir renda no curto prazo entre os setores da economia brasileira. Essa situação transpareceu de imediato, causando reações indignadas que rapidamente repercutiram na sociedade. Daí em diante sucedem-se conspirações, que ignoravam o ambiente de crise, produzindo ondas de denúncias. A crise atinge seu cume, enfim, com o episódio final do suicídio do presidente Vargas em 24 de agosto de 1954.

Os efeitos das crises internacionais podiam então ser sentidos, não apenas na reflexão nos preços dos produtos brasileiros, no comércio internacional e nas conseqüentes

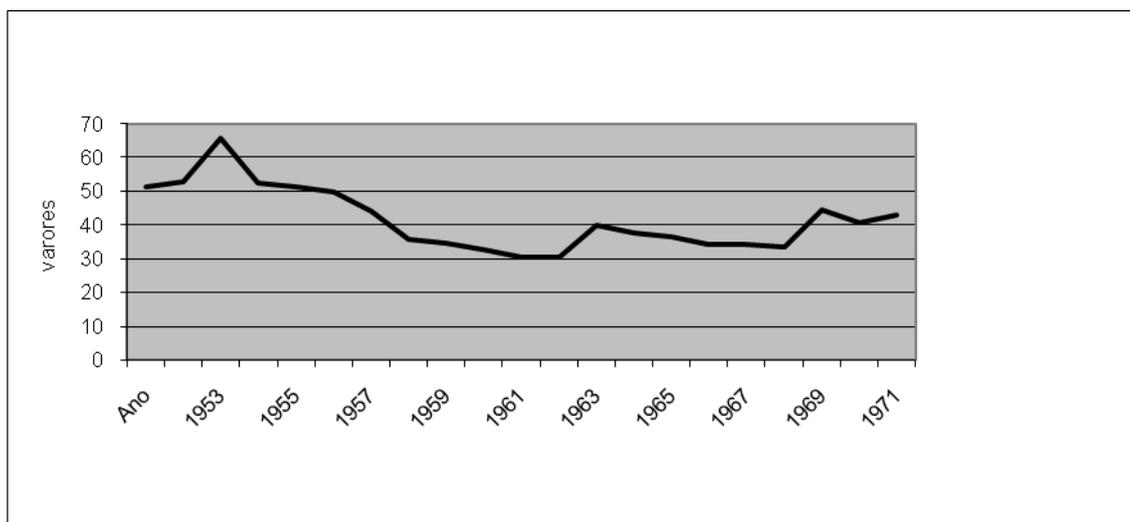
dificuldades de contas externas. Com efeito, a queda na receita dos setores mais influentes da economia premia politicamente o governo a assumir posições que agradavam a uns e, portanto, desagradavam a outros tantos:

É nas fases de recessão da economia mundial que a debilidade da estrutura econômica dos países latino-americanos se torna mais evidente. A queda dos preços dos produtos primários no mercado mundial se traduz, naqueles países que dependem do comércio de um ou alguns desses produtos, em crise econômica geral, não raro acompanhada de instabilidade política (CE, jun. 1949, p. 28).

No final de 1954, portanto, diversas eram as causas de perturbação do comércio internacional brasileiro. Entre elas destacavam-se a queda nos preços e nas exportações do café, a instabilidade da política de comércio exterior e a deficiência das exportações, em face das crescentes necessidades de importações de bens de consumo, matérias-primas, combustíveis e bens de capital.

No entanto, a crise do café prosseguiu durante o ano de 1955, refletindo tanto a redução da quantidade exportada quanto os preços internacionais do produto (figura 01). Os efeitos conjugados de quantidade e preço acarretaram sensível redução nas receitas de sua exportação em dólares. Em janeiro daquele ano, as exportações não alcançaram US\$ 30 milhões, contra uma média mensal de US\$ 40 milhões nos meses de 1954 e US\$ 53 milhões referentes à média de 1953. A importância dessas cifras se mostrava quando comparadas às necessidades de importações de petróleo, por exemplo, que consumiam em média US\$ 20 milhões mensais.

Figura 01 – Preços Internacionais do Café (US\$)



Fonte: United Kingdom, *Historical Statistics*. London, 1970.

Como resultado direto da crise no setor, sucediam-se as pressões dos produtores por desvalorizações nas cotações destinadas ao produto, por meio das leis de controle cambial. Dessa forma, já em agosto de 1954, a Instrução nº 99, da SUMOC, tentava reverter a queda livre dos preços do produto no mercado de Nova York. A prevalência da crise em 1955 levou o governo a proceder, ainda, a uma nova desvalorização, por intermédio da Instrução nº 114, da SUMOC, de 5 de fevereiro de 1955.

As contínuas quedas nos preços do café brasileiro, a partir desse período, tiveram o efeito de transferir parte da produção agrícola exportável do país para outros produtos. No entanto, como reflexo direto da concorrência movida pela integração regional da Europa, as flutuações dos preços internacionais dos principais produtos de exportação brasileiro não diferiam muito do comportamento dos preços internacionais do café (Tabela 01).

Tabela: 01 Comportamento dos Índices do Comércio Internacional e dos Preços Internacionais dos Principais Produtos de Exportação do Brasil. Base: 1953 = 100

Ano	Importações Total	Exportações Total	Café	Cacau	Açúcar	Minério de Ferro	Algodão
1947	132	59	41	83	222	27	80
1948	134	59	40	117	118	40	98
1949	115	61	47	57	125	53	107
1950	93	87	83	86	161	47	112
1951	112	105	93	104	208	67	199
1952	115	103	94	103	132	100	170
<b>1953</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
1954	87	117	124	162	88	87	99
1955	79	93	88	108	93	80	103
1956	79	89	88	77	98	87	82
1957	78	91	84	92	123	93	92
1958	71	84	76	125	86	93	85
1959	65	71	60	108	78	73	63
1960	69	70	61	80	85	67	66
1961	73	71	60	64	96	67	73
1962	80	67	56	63	101	60	71
1963	78	70	55	74	157	60	71
1964	81	80	73	67	149	53	68

Fonte: Revista Conjuntura Econômica (vários números)

Como resultado da postura liberal do Ministério da Fazenda, durante o governo Café Filho, estampada na figura de Eugênio Gudim, como titular de sua pasta, foram encaminhadas medidas visando a unificação cambial, por meio da Instrução nº 112, da SUMOC, de 17 de janeiro de 1955. Este ato reduziu as diversas categorias de comércio exterior a apenas quatro, para efeito de pagamento de bonificações. Logo em seguida, decidido a dar continuidade à desvalorização das taxas de câmbio de importação, o então novo governo de Juscelino Kubitschek promulgou, em 14 de agosto de 1957, a “Nova Lei de Tarifas”. Por ela, passariam a vigorar no Brasil apenas duas categorias cambiais: geral e especial.

Por outro lado, ingenuamente, o Brasil via o início do processo de integração econômica da Europa como uma oportunidade para alcançar saldos mais positivos com aquela região. A leitura que o país fazia da unificação do mercado europeu era de que negociações coletivas tendiam a ser mais simples do que negociações bilaterais. Essas expectativas logo foram sendo definitivamente frustradas. O fornecimento de produtos comercializáveis do Brasil para a Europa tendeu a decrescer durante o pós-guerra e essa tendência apenas seria reforçada com a assinatura do Tratado de Roma, criando a CEE. Esta realidade finalmente foi constatada pelo governo brasileiro, conforme demonstra o Relatório da SUMOC, na época:

Tal como se acha redigido, com características nitidamente discriminatórias, o Tratado de Roma constitui fonte de preocupação para a generalidade dos países e, especificamente, para os exportadores de produtos primários, que se vêem ameaçados de serem excluídos dos mercados constituídos por aqueles países, tendo em vista a extensão do regime também a diversos territórios ultramarinos, dependentes de alguns dos países participantes e cuja produção exportável concorre com a nossa (SUMOC, 1957, P. 89).

Na verdade, com a recuperação da economia europeia, os gêneros básicos adquiridos do Brasil foram paulatinamente substituídos pela agricultura local, recuperada com financiamentos oriundos do restabelecimento dos créditos bancários, como pelo abastecimento colonial.<sup>11</sup> Pela integração econômica, não apenas o Brasil fora prejudicado. Países como a Argentina e a Colômbia, entre outros, passaram a queixar-se da redução do comércio com a Europa desde 1957, quando a América Latina começou a sentir os primeiros

---

<sup>11</sup> “Desde que seis países da Europa Ocidental, a saber, França, Itália, República Federal da Alemanha, Países-Baixos, Bélgica e Luxemburgo, decidiram iniciar negociações com o fito de constituir um mercado comum que lhes permitisse maior integração econômica e comercial, o Governo, através de seus órgãos especializados, deu toda atenção ao andamento do assunto, para precaver-se contra possíveis conseqüências nocivas ao comércio exterior brasileiro que daí pudessem resultar”. Preocupação primacial daqueles órgãos tem sido a formação de uma zona preferencial de comércio, dentro da qual determinados produtos, **especialmente o café**, originários dos territórios ultramarinos de alguns daqueles países, possam, pelo jogo de favores aduaneiros, prejudicar em larga escala a colocação dos mesmos produtos de origem brasileira” (MRE, 1957, p. 187). Grifo do autor.

efeitos da CECA. Estas economias passam, então, como recurso derradeiro, a vincular-se, cada vez mais, ao comércio com os EUA e, em menor proporção, com a Ásia.

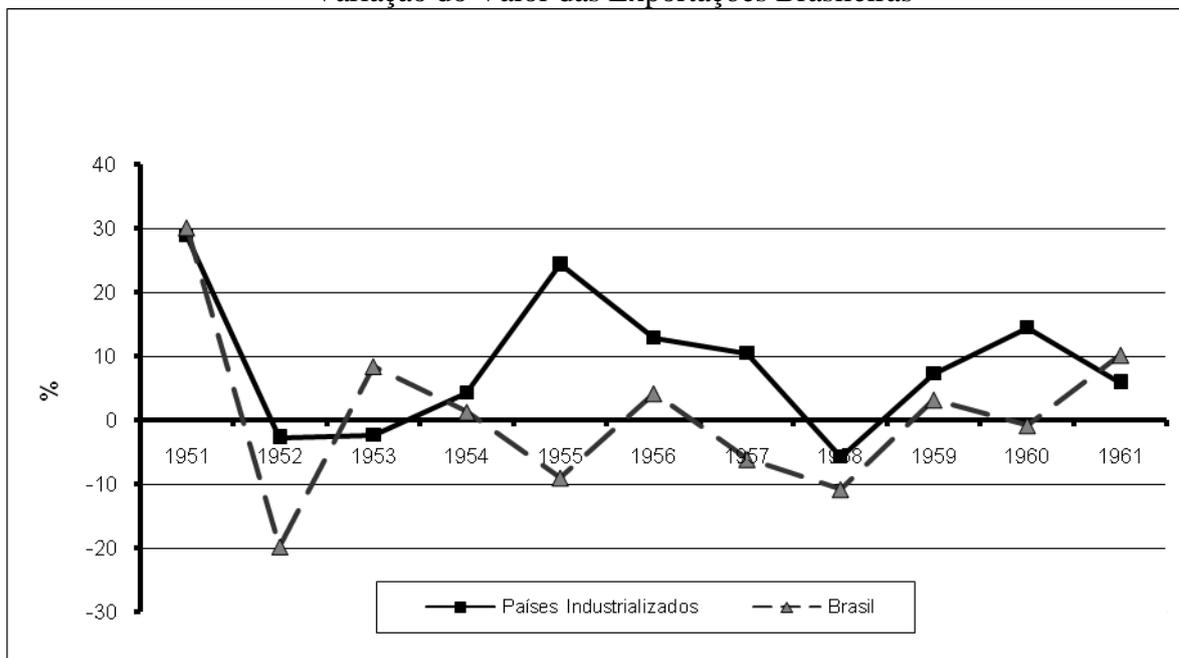
Nesse caso, o verdadeiro impacto dos arranjos institucionais de integração econômica na Europa foi submeter as economias latino-americanas ao dinamismo da economia norte-americana, deixando-as vulneráveis às suas oscilações. Em última instância, portanto, a CEE abriu espaço para a chamada “crise de estagnação do comércio latino-americano (1958-1962)”. Nessa crise, os preços dos produtos exportados da América Latina caíram em razão do comportamento recessivo da economia dos EUA (1958), sem que essa situação pudesse ser compensada pelo pequeno comércio com a Ásia de então.

Portanto, o comércio brasileiro cresceu com a Europa até 1953/1954, proveniente das necessidades do pós-guerra. A partir desse biênio, este comércio começou a decrescer visivelmente – em termos de valores – em variações negativas que atingiram 40% dos seus resultados anteriores, forçando o colapso dos preços dos produtos exportáveis. A crise dos preços não apenas obrigou os produtores a venderem seus produtos mais baratos, como também a respeitar a prioridade comercial oferecida aos países africanos pela Europa.

No caso brasileiro, a motivação da promoção industrial foi, basicamente, a formação interna de capital, voltado para o mercado do país. Este foi, portanto, o papel do Plano de Metas no governo Kubitschek, em seu efeito contra-cíclico, produzido no Brasil, como reação à crise de estagnação do comércio agrícola. Desse modo, à margem do Plano Marshall, do rearmamento e da integração européia, o país produziu o seu modo próprio de desenvolvimento, no qual os papéis da inflação e do controle cambial foram fundamentais.

Não obstante, essas “vias alternativas” de desenvolvimento reforçaram tanto a fragilidade do país em relação às oscilações internacionais, quanto ao aumento do grau de dependência da demanda dos países industrializados. Nesse sentido, pode-se observar estes contornos, acompanhando a variação dos valores das exportações do Brasil – sempre em relação ao ano anterior –, em correspondência com esta mesma variação nos países industrializados (Figura 02).

Figura 02 – Variação do Valor das Exportações dos Países Industrializados Comparado à Variação do Valor das Exportações Brasileiras



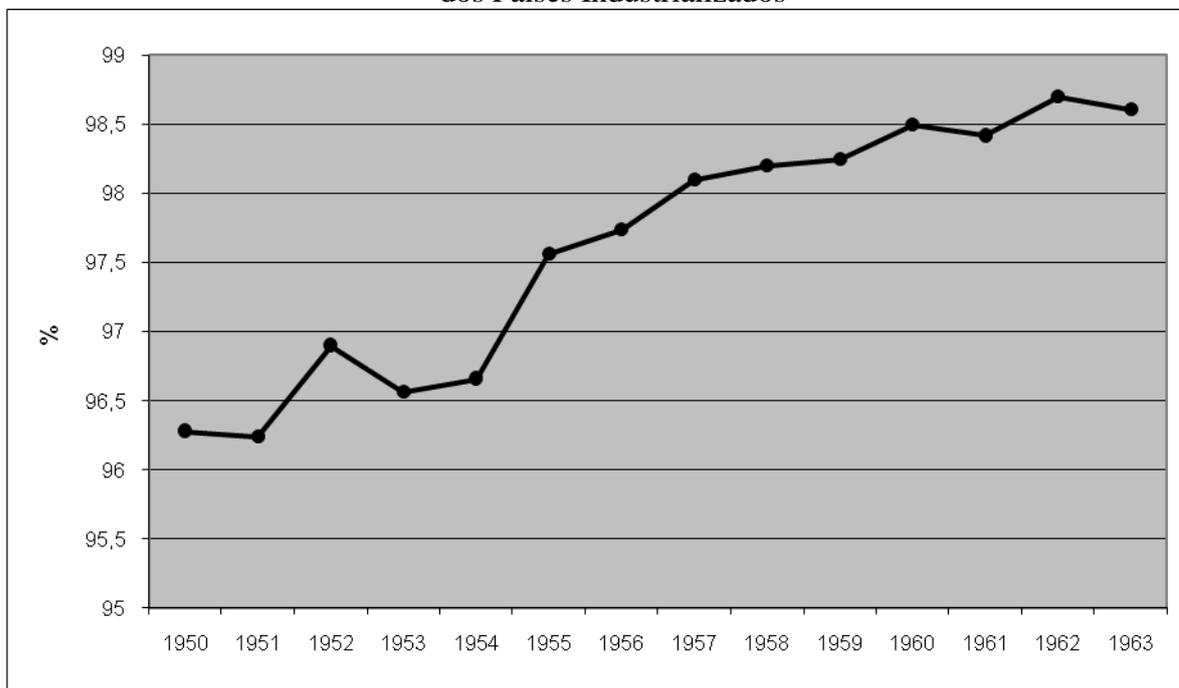
Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, Seção Balanço de Pagamentos, 25 de abril de 2003 & Fundo Monetário Internacional, International Financial Statistics, 22 de maio de 2003.

E qual seria a razão desse comportamento, se a industrialização brasileira se processou com vistas ao mercado interno? A resposta: o fato do setor externo de exportações primárias não ter perdido a sua importância. A necessidade de crescimento industrial, embora substituindo importações, demandava a aquisição de bens de capital no exterior para sua consecução. Desse modo, verificou-se, na prática, o mecanismo sugerido por vários autores, ou seja, a troca de mercadorias de mais valor (trabalho) contido nos preços mais baixos das mercadorias brasileiras, por menor valor, embutido nas mercadorias dos países centrais, com preços mais altos. Esta última observação também pode ser constatada quando se verifica o crescente distanciamento dos valores das exportações do Brasil e dos países industrializados durante este período (Figura 03).

O comportamento das importações, necessárias à industrialização da economia brasileira, foi orientado pelo comportamento das exportações brasileiras, principalmente do café. No imediato pós-guerra, o país valeu-se de suas reservas acumuladas, durante a guerra para, a seguir (1948-1953), servindo-se, ainda, dos saldos de exportação do café, enquanto durou a fase de equilíbrio em seus preços. Foi graças aos recursos concedidos pelo setor exportador, ao transferir para o restante da comunidade, por intermédio da política de

administração cambial, subsídios para a formação de capital, que o país pôde crescer naquele período a uma taxa média de 5,9%.

Figura 03 – Diferença entre o Valor das Exportações Brasileiras em Relação às Exportações dos Países Industrializados



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, Seção Balanço de Pagamentos, e Fundo Monetário Internacional, International Financial Statistics.

No entanto, a combinação depreciativa entre pressões para desvalorizações cambiais e o duro jogo dos acordos de comércio internacional fizeram com que a capacidade do setor exportador brasileiro fosse se esgotando, ao longo da década de 50. Na medida que esta combinação mostrava-se mais evidente, era natural que o planejamento de governo conduzisse à administração e ao controle cambial, de forma a permitir maiores entradas de equipamentos importados no País. Assim sendo, o governo brasileiro, por meio da Instrução 114 (SUMOC), reforçada pela Nova Lei de Tarifas – nº 3.244 –, buscou a direção da simplificação cambial, para reforçar o setor industrial. Essas medidas, tomadas em paralelo à adoção de polêmicos instrumentos, como a Instrução 113, de 17/01/55, e a Lei 42.820, de 16/12/57, tinham o objetivo de dotar o país dos bens de capital necessários à industrialização, evitando uma depreciação maior nas contas externa.

Nesse mesmo sentido, a SUMOC divulgou, em 30 de dezembro de 1959, a Instrução 192, pela qual decidiu liberar os saldos de exportações de praticamente toda a produção

nacional – à exceção ainda do café e do cacau – para os leilões de taxas livres de câmbio. Às voltas com o excesso de emissões inflacionárias para suprir tanto o programa de metas, como as desvalorizações do setor exportador, o governo buscava no recurso do aumento da oferta cambial a valorização do cruzeiro ante o dólar. Com mais essa medida de redução do controle, o governo Kubitschek procurava o barateamento das importações necessárias à consecução de suas metas.

No levantamento da seqüência das medidas cambiais, em paralelo com os acontecimentos da economia mundial, não se pode deixar de observar, em alguns momentos, um cuidado profissional com sua execução. De certa forma, os acontecimentos premiam por certas conduções. Entretanto, como se viu, no processo de enfraquecimento das contas externas do Brasil, não podem ser descartados, também, os equívocos das políticas de controle cambial/comercial. Esta situação, conforme descrito no capítulo anterior, ocorria por meio das ingerências de grupos de interesses nessas políticas.

Os empresários (banqueiros) representantes de estruturas financeiras vinculadas a setores industriais e agrícolas locais – bancos regionais – “plantavam” representantes em partidos políticos, independentemente de suas composições ideológicas. Desse modo, os partidos políticos brasileiros passaram a ter interesses divergentes, ligados a estruturas econômicas regionais. Esses partidos eram, enfim, responsáveis pelas indicações executivas no interior do aparelho de Estado. O poder de influência desses grupos, dessa maneira, era sentido pelo resultado do benefício das instruções da SUMOC (BENEVIDES, 1976, p. 110-20).

Assim, no aparelho de Estado brasileiro do pós-guerra (1945-1962), o capital bancário e o capital industrial, ainda que separados, tinham uma expressão local. Esse localismo se manifestava nas escolhas políticas do Poder Público – tanto nas esferas estaduais como nas federais –, caracterizando a ausência de linhas unificadas de ação econômica.

O golpe de 1964 tentaria combater essa falta de identidade do Estado brasileiro, criando uma cúpula anômala de poder federal, a partir dos quadros das Forças Armadas, transformando o Exército em verdadeiro partido político. A escolha de cargos passou então, a se dar entre generais e coronéis, implementando-se a chamada “tecnocracia” brasileira. Constatou-se, assim, que a experiência histórica do aparelho de governo no Brasil já se havia corrompido suficientemente na prática social, a ponto de se propor uma tecnocracia – burocracia disfarçada de técnica – dentro da lógica weberiana onde a criatura (a máquina do Estado) se torna mais importante do que o criador (a burguesia), que precisou engendrará-la.

## Interpretações Finais

Conduzidos a canalizar suas compras para os EUA, única fonte de abastecimento de manufaturas no imediato pós-guerra, os países da periferia latino-americana foram inicialmente submetidos às vicissitudes de um comércio quase bilateral, onde a ordenação de preços era determinada apenas por um lado. Com isso, a economia norte-americana teve a oportunidade de, não só influenciar política e economicamente nesta periferia, como também orientar o seu relacionamento com os países europeus.

No caso particular do Brasil, essas observações não deixam margem a dúvidas. Conforme se viu, a “autorização” norte-americana para suspensão da conversibilidade da libra, em 1947, produziu o efeito de orientar o crescimento dos atrasados brasileiros em dólar. Como credores, a posição norte-americana de aquisição de *commodities* brasileiros se tornou cômoda, num mundo de escassez de dólares. Ou seja, a única forma de o país adquirir os dólares necessários para saldar os crescentes atrasados com os EUA era vendendo seus produtos a este mesmo país, e se submetendo, evidentemente, aos preços que ele estivesse disposto a pagar.

Daí em diante, o encadeamento das soluções orquestradas pelo capital financeiro, para a restauração das forças produtivas, teve como endereço certo a economia brasileira, assim como outras economias periféricas. Enfraquecida em sua destinação dependente, a economia brasileira passou a corresponder a todas as oscilações verificadas no eixo Europa-EUA.

Nessa correspondência, mostrou-se evidente a preocupação do Estado brasileiro em atender o pleito dos exportadores. Por meio de uma administração cambial sem vínculo permanente de favorecimento com esta ou aquela fração da burguesia, ou mesmo com uma estratégia de planejamento nacional, foi possível, no declínio do setor exportador de produtos agrícolas e matérias-primas, transferir recursos para a industrialização.

Nesse caso, o comércio internacional brasileiro garantiu a sobrevida das reservas internacionais até o biênio de 1953/1954. Essa sobrevida, todavia, ainda permitiu a participação de suas receitas de exportação na formação de capital da indústria do País, por meio do mecanismo do câmbio múltiplo – efetivamente transferindo receitas de exportação do café, por exemplo, para outros setores.

Nesse caso, exatamente em razão da fase de declínio do setor primário-exportador brasileiro, foi possível mobilizar a economia na transferência de recursos para a infra-

estrutura e para a indústria. O enfraquecimento econômico do setor exportador resultou no seu enfraquecimento político, abrindo espaço para iniciativas de planejamento nacional. Nessas iniciativas, ainda que considerando o papel não dispensável dos recursos oriundos do declinante setor exportador, seguramente se sobressai o aumento dos meios de pagamento como recurso keynesiano à “crise de estagnação do comércio latino-americano” (1958-1962).

Por último, poder-se-ia afirmar que, de um modo geral, as reações ao processo de estagnação aos preços das exportações brasileiras foram de resistência. Esta resistência, bem ou mal, contribuiu para o novo perfil da economia do País. Graças a ela, foi possível aos planejadores da economia brasileira mobilizarem recursos em favor da industrialização e, ao mesmo tempo, adaptarem-se ao retorno da prevalência do capital financeiro internacional. É nesse sentido que os instrumentos legais de promoção do capital estrangeiro no Brasil devem ser encarados.

### **Bibliografia**

BENEVIDES, M.V. de Mesquita. **O Governo Kubitschek – Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BLOCK, Fred. **Las Orígenes del Desorden Económico Internacional**. México, FCE: 1989.

BOLETIM. **Banco Central do Brasil - Seção Balanço de Pagamentos**. Brasília: abr. 2003.

BORDO, M.D. The Bretton Woods International Monetary System: A Historical Overview. In: BORDO, M.D.; EICHENGREEN, B. (Orgs.) **A Retrospective on the Bretton Woods System**. Chicago: The University of Chicago Press, 1994

DE LONG, B. J.; EICHENGREEN, B. **The Marshall Plan: History’s Most Successful Structural Adjustment Program**. Hamburg. Conference on Post-World War II European Reconstruction, 1991.

EICHENGREEN, Barry **A Globalização do Capital – Uma História do Sistema Monetário Internacional**. São Paulo: Editora 34, 2000.

IMF. **International Financial Statistics**. NY: may 2003.

PINTO, D. F.S. **OCDE: Uma Visão Brasileira**. Brasília: FUNAG, 2000.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1997.

PREBISCH, Raul. “El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas”. In: **Boletín Económico de la América Latina**. Santiago: CEPAL, n. 1, vol.III, fev. 1962.

\_\_\_\_\_. **Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.

REVISTA. **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro: FGV, 1948-1964.

RELATÓRIO. **Banco do Brasil**. Rio de Janeiro: 1952 e 1954.

RELATÓRIO. **Ministério das Relações Exteriores**. Rio de Janeiro: 1957.

RELATÓRIO. **Superintendência da Moeda e do Crédito**. Rio de Janeiro: 1957.

SOLOMON, Robert. **O Sistema Monetário Internacional 1945-1976**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

EEC. **Treaty Establishing the European Community as Amended by Subsequent Treaties**. Rome: March 1957. Disponível em <http://www.tufts.edu/departments/fletcher/multi/texts/BH343.txt>

UNITED KINGDOM, **Historical Statistics**. London: 1970.