

## Alguns aspectos da experiência do Brasil com a ajuda externa

Carlos F. Díaz-Alejandro \*

1. Resumo dos financiamentos externos do balanço de pagamentos do Brasil antes de 1961. 2. Financiamento externo nos anos da Aliança para o Progresso; apreciação global. 3. Continuidade e objetivos da ajuda externa. 4. Autorização e desembolso dos empréstimos; interpretação dos perfis cronológicos e efeitos sobre o elemento de subvenção. 5. A experiência com custeio de programas e outros tipos de ajuda. 6. Observações finais.

Tanto os países contribuintes quanto os beneficiários estão desiludidos com a ajuda externa. O objetivo do presente estudo é analisar algumas das razões dessa atitude no caso específico de um extenso país — o Brasil — o qual, de 1964 a 1967, só foi superado pela Índia, Paquistão e Vietnã do Sul como consumidor de apoio financeiro oficial.<sup>1</sup>

Não pretendemos abranger todos os aspectos da experiência do Brasil com financiamentos externos; concentrar-nos-emos apenas nos assuntos pouco abordados pela literatura desse tema. Entre eles: as dificuldades impostas pelas condições iniciais para entrega de volumosas quantias, a falta de continuidade da ajuda e suas freqüentes mudanças de objetivos, os

\* Agradeço os valiosos comentários de Edmar Bacha, Werner Baer, Jagdish Bhagwati e Albert Fishlow. São de minha exclusiva responsabilidade os restantes erros e opiniões.

<sup>1</sup> A contribuição oficial líquida de investidores bilaterais e multilaterais ao Brasil representou US\$ 222 milhões por ano de 1964 a 1967. Ver PARTNERS in development. Relatório da Comissão de Desenvolvimento Internacional. Lester B. Pearson, Presidente. New York. Praeger Publishers, 1969. p. 392, tabela 27.

hiatos entre os desembolsos e a importância da experiência brasileira nos debates de custeio de programas *versus* projetos.

O Brasil usou fontes externas, na maior parte dos anos de pós-guerra, para financiar os deficits do seu balanço de pagamentos. De 1950 a 1960, a soma algébrica desses deficits alcançou US\$ 2,8 bilhões; de 1961 a 1968, US\$ 1,5 bilhão. Os financiamentos externos têm assumido diversas modalidades, muitas das quais nem podem rotular-se de ajuda.

### 1. Resumo dos financiamentos externos do balanço de pagamentos do Brasil antes de 1961

Nos anos anteriores a 1961, quando nasceu a Aliança para o Progresso, o Brasil conseguia financiamento externo principalmente em fontes privadas, como créditos dos fornecedores, e de instituições públicas bilaterais e multilaterais (que concediam empréstimos quase a taxas normais do comércio), entre outras o Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos (EXIMBANK) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Tal prática até 1961 deixara um legado de compromissos que influenciaram muito nos anos posteriores, quando a ajuda se converteu em parte importante do financiamento internacional. Cabe, portanto, examinarmos a conta de capital coligida antes de 1961.

A tabela 1 contém o resumo do balanço de pagamentos do Brasil na década 50. Nesses anos, a entrada líquida de capitais representou 17% das importações e mais de 5% da soma bruta dos investimentos fixos. As quantias médias não reproduzem as sensíveis oscilações das entradas líquidas de capital; em 1951, 1952 e 1960, registraram-se deficits superiores a US\$ 450 milhões, enquanto em 1950, 1953 e 1956 houve superavit nas contas correntes.

TABELA 1

Balanço de pagamentos do Brasil, de 1950 a 1960  
(Médias anuais, em milhões de dólares correntes)

#### *Conta corrente*

Exportações FOB	US\$ 1.430
Importações CIF	— 1.480
Serviços não financeiros líquidos e transferências privadas	— 65
Pagamentos líquidos da renda de investimentos diretos	— 79
Outros pagamentos líquidos de fatores no exterior	— 60
	<hr/>
<i>Entrada líquida de capital</i>	US\$ 254
	<hr/>

## Contas de capital

Transferências públicas	US\$	5
Investimentos diretos líquidos		106
Capital líquido a curto prazo, inclusive variações dos ativos líquidos a curto prazo		97
Capital a médio e longo prazo, líquido		77
Retiradas dos empréstimos	(S 260)	
Amortizações	(-183)	
Erros e omissões	—	30

Fontes: Os dados básicos retirados do *Balance of Payments Yearbook* (diversos números) do Fundo Monetário Internacional. O sinal (-) representa débitos.

Os investimentos líquidos diretos, em boa parte canalizados para o setor manufatureiro de rápida expansão, constituíram elevada parcela dos influxos de capital.<sup>2</sup> O que é ainda mais notável, os empréstimos a curto prazo, adquiridos pelos setores público e particular, foram quase tão importantes quanto as inversões como fonte de recursos. Contraíram-se dívidas comerciais substantivas, inclusive em nações exportadoras de petróleo, sobretudo no fim da década. O EXIMBANK e o BIRD foram os principais (embora, não raro, relutantes) inversores públicos externos do Brasil, antes de 1961. O primeiro concedeu empréstimos a longo prazo de mais de US\$ 900 milhões, e o segundo, de US\$ 267 milhões.<sup>3</sup> Outra fonte de capital a médio e longo prazo — os créditos dos fornecedores — envolvia elevados custos financeiros.

<sup>2</sup> Esss investimentos diretos surgiram não só nos Estados Unidos como também na Europa Ocidental e no Japão. De acordo com o Departamento de Comércio dos Estados Unidos, as inversões diretas norte-americanas no Brasil, no período dos 50, corresponderam tão-só a US\$ 43 milhões ao ano. Ver DEPARTAMENTO DE COMÉRCIO DOS ESTADOS UNIDOS. *Balance of payments*. Suplemento Estatístico ed. rev. Washington, Government Printing Office, 1963. p. 176, tabela 49.

<sup>3</sup> Dados obtidos na publicação da AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *U. S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations*. mar. 1968. p. 33 e 161. Durante os anos fiscais de 1946 a 1960, os empréstimos a longo prazo do EXIMBANK ao Brasil somaram US\$ 970 milhões. A distribuição dos empréstimos do BIRD foi a seguinte: US\$ 117 milhões em 1949-52; US\$ 52 milhões em 1953-57 e US\$ 98 milhões em 1958-59 (datas dos anos fiscais dos Estados Unidos). Os planos financeiros internos do Brasil foram considerados inaceitáveis pelos grandes patrocinadores durante aqueles anos; Albert Hirschman considera essa época uma das grandes oportunidades perdidas para promover a cooperação internacional no sentido do desenvolvimento.

Os pagamentos dos juros dessas dívidas desenvolveram-se de forma alarmante; as remessas de comissões para o exterior, excluindo a de investimentos diretos, aumentaram da média anual de US\$ 23 milhões, no período de 1950-52, para US\$ 99 milhões em 1958-60. Os encargos de amortização cresceram paralelamente e, no fim do decênio, o Brasil enfrentou séria crise nessas dívidas. Os custos do serviço destas, abrangendo as amortizações das assumida a médio e longo prazo mais os juros totais, passaram de 13% das exportações em 1955 para a significativa cifra, de 44% em 1960.

Vemos, assim, que a Aliança para o Progresso iniciou-se numa conjuntura peculiar no Brasil. Graças, em parte, às entradas líquidas de capital, o País atingira uma taxa anual de crescimento do produto interno bruto real próxima de 7%, de 1947 a 1960, sendo a taxa de expansão industrial superior a 9% ao ano.

Esses resultados se alcançaram apesar de um volume de exportações, de 1955 a 1959, 16% menor que o de 1948-49. Entretanto, em 1961, a dívida externa do Brasil (abarcando a parcela não recebida) já ultrapassara US\$ 3 bilhões. <sup>4</sup>

## 2. Financiamento externo nos anos da Aliança para o Progresso; apreciação global

À primeira vista, um confronto sumário da atuação brasileira na fase pós-Aliança com a do decênio 1950 é desconcertante. Não só porque o crescimento global recuou de mais ou menos 7 para 4% ao ano, e a expansão da indústria nos anos 60 não ultrapassou a do produto total; surpreendeu também a baixa da entrada líquida de dinheiro, como indica a tabela 2, numa época em que a ajuda externa se incrementava. O declínio do que em geral se denomina "falha dos recursos" (o deficit da conta corrente, excluídos os serviços financeiros) é ainda mais impressionante, pois passou de uma "falha" de US\$ 115 milhões, de 1950 a 1960, para um "saldo de recursos" de US\$ 75 milhões, de 1961 a 1967. <sup>5</sup>

<sup>4</sup> Os dados referentes às contas, exportações e dívida nacionais foram extraídos do: INTERNATIONAL financial statistics. Da Fundação Getúlio Vargas e do BIRD.

<sup>5</sup> O processo de subtrair dos novos influxos o valor dos serviços financeiros do costume (pagamentos de juros e remessas de lucros) relativos a recebimentos anteriores pode ser, e frequentemente é, explorado para fins de publicidade e jornalismo. Porém, nalguns casos, se justifica. Por exemplo, as cobranças dos juros de empréstimos para o desenvolvimento: em geral são interpretadas pelos países credores, não como lucros mercantis, mas como meio de inculcar nos menos desenvolvidos as virtudes da responsabilidade financeira e induzi-los a empregar os recursos com critério. De outra forma, poderiam simplesmente transferir a esses solicitantes, como doação, o elemento de subvenção dos empréstimos. Nessas circunstâncias, deduzir as remessas de juros das novas quantias desembolsadas (já abatida as amortizações) é muito mais justificável que deixar para tirá-las dos novos investimentos diretos, líquidos. O argumento pertence a Goran Ohlin.

TABELA 2

Balança de pagamentos do Brasil, de 1961 a 1967

(Médias anuais, em milhões de dólares correntes)

*Conta corrente*

Exportações FOB	US\$ 1.492
Importações CIF	— 1.360
Serviços líquidos não financeiros e investimentos diretos	— 57
Pagamentos líquidos da renda de investimentos diretos	— 88
Outros pagamentos líquidos de fatores no exterior	— 134
	<hr/>
<i>Entrada líquida de capital</i>	US\$ — 147
	<hr/>

*Conta de capital*

Transferências públicas	US\$ 25
Investimentos diretos líquidos	131
Capital líquido a curto prazo, incluindo variações dos ativos líquidos a curto prazo	— 63
Capital a médio e longo prazo, líquido	98
Retiradas dos empréstimos (US\$ 511)	
Amortizações (— 413)	
Erros e omissões	— 44

Fontes: Ver tabela 1

Algumas formas da ajuda externa ao Brasil ampliaram-se a partir de 1961. Como vemos na tabela 3, a Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (AID) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), recém-criado, concederam sólidos adiantamentos ao País após 1961, enquanto o programa americano *Food for Freedom* e o grupo do Banco Mundial elevaram o vulto de suas operações.

TABELA 3

Novos empréstimos e subvenções ao Brasil autorizados pelos principais financiadores

(Médias anuais, em milhões de dólares correntes)

	Anos fiscais dos EUA 1946 a 1960	Anos fiscais dos EUA 1961 a 1967
AID e agências predecessoras dos Estados Unidos	US\$ 3,1	US\$ 148,8
<i>Food for Freedom</i> e programas precedentes dos EUA	10,5	75,5
Empréstimos a longo prazo do EXIMBANK	64,6	34,7
Outros programas econômicos dos EUA	3,0	3,0
Ajuda militar dos Estados Unidos	8,3	20,9
Grupo do Banco Mundial	18,5	35,8
Banco Interamericano de Desenvolvimento	—	64,9
Total	US\$ 108,0	US\$ 383,5

Fonte: AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL. *U.S. overseas loans and grants and assistance from international organizations*. Washington, D. C. 1968. p. 33 e 161.

O "Grupo do Banco Mundial" refere-se ao BIRD e à Corporação Internacional de Finanças CIF. Os empréstimos do BID incluem os do Fundo de Crédito para o Progresso Social. Os do EXIMBANK excluem US\$ 397,2 milhões negociados para refinanciamento de dívidas entre 1961 e 1965.

Além das inversões a longo prazo referidas, de 1961 a 1967 (anos civis), o Brasil obteve um total de US\$ 195 milhões do Fundo Monetário Internacional e US\$ 129 milhões do Tesouro dos EUA em adiantamentos compensatórios (desembolsados), perfazendo uma média anual de US\$ 46 milhões. Os dados referentes a créditos europeus e japoneses não existem em forma comparável.

Confrontando o saldo acumulado das estatísticas de pagamentos dos anos 50 com o dos 60, o principal fruto desse aumento de empréstimos e subvenções visando ao desenvolvimento parece ser o saneamento da dívida externa do Brasil. Os compromissos comerciais a curto prazo e os créditos dos fornecedores, aglomerados na década 50, liquiudaram-se ou refinanciaram-se em melhores condições, com o aval dos Estados Unidos e de instituições multilaterais. No princípio dos anos 60, boa parte do tempo das autoridades econômicas do Brasil foi dedicada à administração dos

contratos a curto prazo ou, empregando a frase favorita dos escritores especializados, evitou a “falência do país”. Em maio de 1961 e junho de 1964, trataram-se novos prazos para ajuste de obrigações ponderáveis com um grupo de credores (O Clube de Haia). Em ambas as oportunidades, os interessados decidiram manter o Brasil “com rédea curta” e os novos limites não passaram de medidas de emergência.<sup>6</sup> Apesar de tudo, já em 1967, a estrutura da dívida externa do Brasil melhorara bastante, comparada à de 60; os juros médios, as carências e os cronogramas de amortização eram bem mais suaves. A parte dos fornecedores, no total, declinara, o pagamento dos atrasados comerciais a curto prazo tomou regularidade e tôdas as contas vencidas se saldaram. Para o serviço das dívidas, as quantias absolutas não superaram em 1967-68 as de 1960-61; graças ao acréscimo das remessas de bens, a razão do serviço das dívidas diminuiu para 34% em 1967.

Tudo isso é agradável. Contudo é o caso de perguntar: Que aconteceria se a AID, o BIRD e o BID não tivessem subscrito os empréstimos relacionados na tabela 3? O Brasil, por certo, “apertaria o cinto” ainda mais, nos anos 60, para honrar os vencimentos no exterior.

De 1963 a 1967, a Argentina registrou um superavit total de US\$ 930 milhões em sua conta corrente, não obstante a pressão do passivo externo. Poderíamos afirmar, assim, que o aumento dos influxos oficiais indicados na tabela 3 justificou um deficit maior na conta corrente, ou um superavit menor que o que sobreviria se êles não existissem. Logo, o registro de um deficit médio no ciclo 60/70 menor que em 50/60 poderia não ter sentido. Em outras palavras, um país pode receber apoio governamental — subvenções e empréstimos em condições inacessíveis nos mercados particulares — sem, necessariamente, apresentar deficit nas contas correntes.<sup>7</sup> Entretanto, na conjuntura política do Brasil (da qual falaremos adiante), as alternativas realistas para o aumento de inversões de governos estrangeiros seriam: ou moratória unilateral dos serviços das dívidas ou novos prazos de quitação. O País conseguiu preservar seu prestígio e crédito nos círculos mundiais, evitando ambas as opções, graças às disponibilidades oficiais alie-

<sup>6</sup> Em 1964, na época de contratar novos prazos para a dívida, previu-se a necessidade de negociações semelhantes às de 1966. Mas, como veremos em seguida, os surpreendentes superavits de 1964 e 1965 permitiram ao Brasil saldar mais parcelas do que se acreditara viável em 1964. Além das vantagens da situação, as autoridades brasileiras, que já enfrentaram outros penosos debates por novos prazos, sentiram-se aliviadas.

<sup>7</sup> Cabe salientar que a literatura especializada ainda não integrou a definição de ajuda de Pincus-Ohlin à mais antiga, de estilo Chenery, que dava ênfase à estimativa da lacuna de divisas gerada pela conta corrente.

nígenas. Para a maioria dos brasileiros, que não conhece ou não se interessa pelos procedimentos misteriosos dos banqueiros internacionais, esse aspecto da ajuda externa carece de maior significação.

Do ponto de vista local, a conveniência da ginástica financeira dos anos 60 depende, em parte, da legitimidade das dívidas contraídas e das condições, econômicas e outras, vinculadas ao valor bruto das novas transferências de capital. Poucas informações de confiança há sobre os ingressos dos fornecedores e as emissões comerciais vencidas da década de 50; ouvem-se, porém, as usuais histórias de coação de vendas e referências a suborno. Ainda com mais base podemos duvidar da eficácia da tática dos países industrializados, em primeiro lugar, para promoverem suas exportações de fundos e outros bens com o uso liberal dos esquemas oficiais de seguros e crédito e, em seguida, para exercerem pressão sobre as nações dos devedores a fim de que consolidem as dívidas incobráveis do setor privado, transformando-as em públicas. Tanto na importação quanto na exportação, esse método enfraquece os incentivos empresariais visando aperfeiçoar os cálculos de custos e lucros e a avaliação objetiva dos riscos comerciais.<sup>8</sup> Naturalmente, a principal culpa da escolha dos créditos dos fornecedores que gozarão da garantia do Governo cabe ao país favorecido. Porém os países adiantados, que estimulam, de público, seus exportadores a intensificarem as vendas, também devem assumir sua parcela de responsabilidade na hora de selecionar essa cobrança questionável.

Em síntese, as condições dos empréstimos estatais concedidos ao Brasil em 60/70 foram mais benignas, pelo menos em relação aos prazos, intervalo de carência e juros, que as de 50/60. Em conjunto, entretanto, o caráter subordinativo das inversões dos Estados Unidos limitou-lhes o socorro ao atendimento da dívida nacional. Naturalmente, o serviço das dívidas não é condicionado e deve depender das reservas cambiais. Embora as compras pagáveis com dotações previstas possam liberar divisas para o serviço das dívidas, a permuta não é perfeita, principalmente a curto prazo, e, mesmo quando dá certo, sobrecarrega o engenho contábil e financeiro das autoridades econômicas, desviando-lhes a atenção dos problemas de crescimento em perspectiva.

Em resumo: na temporada da Aliança para o Progresso, o Brasil recebeu contribuições massudas, porém, devido a termos desfavoráveis iniciais (uma volumosa dívida antiga com vencimento exíguo) e à forma

<sup>8</sup> O sistema também suscitou desentendimentos entre os países financiadores. Os Estados Unidos lastimam que muitas das suas contribuições oficiais ao Brasil e a outros países latino-americanos tenham quitado débitos europeus, de duvidoso valor desenvolvimentista.



de movimentá-los (i.e., multiplicando as negociações de novos ajustes para evitar o descrédito financeiro), essas contribuições, por fim, representaram uma transferência de fundos reais bem menor que a dos anos 50. A entrada líquida de capital, de 1961 a 1967, correspondeu a, mais ou menos, 11% das importações e a menos de 5% dos investimentos fixos brutos. Na comparação *per capita*, ou como porcentagem do produto nacional bruto, esta parcela foi ainda menor.<sup>9</sup>

### 3. Continuidade e objetivos da ajuda externa

A consideração global dos anos subseqüentes a 1960 omite numerosas dificuldades do apoio externo ao Brasil. O problema fundamental residiu na instabilidade política e econômica que reinou no País no decênio 1960/70. As decisões de inversores bilaterais e multilaterais levaram em conta muito a sério a situação política e econômica a curto prazo.

Com menos de um ano de empossado, o Presidente Quadros renunciou, em agosto de 1961. Subiu o Vice-presidente João Goulart, mas, sob pressão militar, instituiu-se um governo de tipo parlamentarista que limitou os poderes da Presidência. Em janeiro de 1963, um plebiscito restaurou, com ampla margem, o regime presidencialista. Em abril de 1964, o Presidente Goulart foi deposto. Apesar de, desde aquela época, os militares terem assumido o comando efetivo do Estado, irromperam diversas crises políticas, a mais séria em dezembro de 1968. De abril de 1964 a abril de 1967 (ciclo do Presidente Castello Branco), a política governamental visou à estabilização e, daí em diante, ao progresso.

Antes de abril de 1964, os planos de ajuda apresentavam um padrão irregular, muito vulnerável às mudanças políticas brasileiras, e procuravam, por sua vez, influenciar o curso dos acontecimentos. As decisões e contradecções daqueles anos constituíram um quadro desconcertante. Em maio de 1961, a AID concordou em fornecer US\$ 100 milhões ao Brasil para recompor o balanço de pagamentos, como parte de um bloco abrangendo o FMI, credores europeus, o EXIMBANK e o Tesouro dos Estados Unidos. A operação, com a renúncia de Quadros, foi suspensa. Alguns meses depois, a AID liberou US\$ 75 milhões dessa verba, entre novembro de 1961 e abril

<sup>9</sup> Tal como em outros grandes países em crescimento, por exemplo, a Índia e o Paquistão, a ajuda *per capita* ao Brasil é inferior à média aplicada nos países em desenvolvimento como um todo. De acordo com a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as receitas *per capita* da assistência oficial líquida de 1964-66 (médias anuais) foram de US\$ 3,0 no Brasil, US\$ 13,9 em Costa Rica, US\$ 15,7 no Chile e US\$ 18,6 no Panamá. A média da América Latina foi de US\$ 4,4 — pouco superior à de US\$ 4,1 de todos os países beneficiários. Ver ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Development assistance*. rev. de dez. 1968. p. 271.

de 1962. Desiludida com a administração Goulart, suspendeu de novo as entregas, mas o acôrdo Beel-Dantas, de abril de 1963, liberou os restantes US\$ 25 milhões. Pouco depois, a AID julgou o regime Goulart um caso perdido e adotou uma estratégia baseada em "ilhas de bom senso", apelando para o concurso de determinados governos estaduais (pois o Brasil é uma república federativa), de algumas autarquias e do setor privado "na medida do possível". Ao responder a críticas formuladas pelo Departamento de Contabilidade do Govêrno dos Estados Unidos (GAO) acêrca de financiamentos concedidos antes de abril de 1964, a AID admitiu que "...considerações preponderantes da política norte-americana..." e não apenas critérios desenvolvimentistas pesaram sensivelmente no seu processo decisório.<sup>10</sup>

Embora com algumas imprecisões nos detalhes, o Sr. Thomas C. Mann, Subsecretário de Estado de Assuntos Interamericanos, apresentou expressiva justificação ao testemunhar perante o Congresso, em maio de 1964:

"Quando cheguei em janeiro — e talvez bem antes disso — tínhamos consciência de que a erosão comunista no Brasil era um processo muito rápido. Mesmo antes da minha chegada, adotáramos a tática de ajudar a certos governos estaduais. Não demos nenhum dinheiro para restaurar o balanço de pagamentos, o equilíbrio orgamentário e coisas desse tipo, que beneficiariam em cheio o Govêrno central. Este subsídio fôra cortado durante o govêrno Goulart. Na minha opinião, que acredito coincidir com a de muita gente bem informada sôbre o Brasil, o fato de têmos prestado certo apoio financeiro, no último ano de Goulart, a estados com bons governadores, só pode ter fortalecido a democracia."<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ver a declaração da AID reproduzida como o apêndice 2 em *Review of administration of United States Assistance for capital development projects in Brazil*, pelo Chefe do Departamento de Patentes dos Estados Unidos, B-133283, 16 maio 1968:

"... a seleção de projetos, considerada pelo GAO como representativa do programa de desenvolvimento de capitais no Brasil, consiste exclusivamente em projetos preparados para os anos civis de 1962 e 1963. Foi êsse o período em que as relações entre os Estados Unidos e o govêrno Goulart ficaram mais tensas... Todavia, devido a considerações preponderantes da política dos Estados Unidos, a AID empreendeu uma corrida no campo de empréstimos para projetos que incluiu todos, menos um selecionado pelo GAO para revisão. Sete das onze operações se ampliaram para preencher um acôrdo diplomático de US\$ 131 milhões de ajuda financeira ao Nordeste brasileiro, no prazo especificado de dois anos." (p. 70)

Ver, também, p. 11 e 76-77 do mesmo documento. A queda de Goulart, na realidade, tornou desnecessária a implantação maciça da estratégia das "ilhas de bom senso".

<sup>11</sup> Reproduzido no apêndice 2, p. 21, de *Unnecessary dollar costs incurred in financing purchases of commodities produced in Brazil*, pelo Chefe do Departamento de Patentes dos Estados Unidos, B-146820, 19 mar. 1965.

A partir de abril de 1964, a cobertura norte-americana foi mais contínua, sobrepondo-se os critérios econômicos aos políticos. Ainda assim, a maior parte do plano sustentava medidas estabilizadoras a curto prazo. Em princípios de 1969, aludindo aos programas da AID no Brasil, Chile e Colômbia, o Sr. James R. Fowler, Vice-coordenador dos Estados Unidos do programa da Aliança para o Progresso, declarou:

“Ao olhar retrospectivamente os anos da Aliança nesses três importantes países, relembro muito bem as decisões conscientes para que os ingressos monetários e demais tipos de assistência, em primeiro lugar, introduzissem certo grau de estabilidade em suas respectivas economias.”<sup>12</sup>

A preponderância da luta contra a inflação no Brasil, onde o custo de vida aumentou 89% entre os segundos trimestres de 1963 e 1964, era enfática. A principal inovação nas atividades da AID, o financiamento para programa, transformou-se na chave-mestra do controle dos instrumentos monetários e fiscais do Brasil. Entre 1964 e 1968, só houve liberações para o programa, quando as revisões trimestrais da AID julgavam o desempenho brasileiro satisfatório. Depois de abril de 1967, com a mudança da administração, os adiantamentos cessaram de julho até o fim daquele ano, em consequência de desinteligência entre a AID e o novo Ministro da Fazenda sobre assuntos econômicos, provando que as revisões dos trimestres eram mais que mera formalidade.

Considerações políticas, bem diversas das anteriores a 1964, novamente vieram interferir na seqüência da contribuição norte-americana no fim de 1968. Após os militares, em dezembro daquele ano, abolirem uma parte da precária legalidade constitucional instituída em 1964, a AID submeteu “a uma revisão” novas verbas de seu recente acôrdo (assinado em maio de 1968), bem como consignações setoriais e de projetos, já autorizadas, mas sem assinatura. Todavia, estas últimas foram liberadas.

A falta de ritmo dessas operações não é uma característica exclusiva da AID. Como vemos na tabela 3, o EXIMBANK reduziu de modo drástico os ingressos brasileiros desde a fundação da Aliança. As razões dessa conduta são incertas. É provável que ele tenha discordado da ampliação da carteira creditícia desse duvidoso mutuário. Mais tarde, talvez devido

<sup>12</sup> NONAGÉSIMO PRIMEIRO CONGRESSO. *New directions for the 1970's: toward a strategy of Inter-American development*. Audiências realizadas pelo Subcomitê de Assuntos Interamericanos do Comitê de Assuntos Exteriores da Câmara de Representantes. Washington, U. S. Government Printing Office, 1969. p. 619.

a rivalidades burocráticas, não coordenou seus planos com os da AID. O Grupo do Banco Mundial também agiu com irregularidade em suas operações com o Brasil; de 1960 a 1964, não abonou empréstimo algum. Daí até 1967, aprovou a contribuição de US\$ 251 milhões. Após manifestar interesse em conceder amparo a uma empresa siderúrgica oficial, o BIRD, por sua vez, mudou de idéia e limitou seus favores ao setor de eletricidade, sobretudo, de 1965 a 1967. A história do BID é mais estável; de 1961 a 1964, acolheu pretensões do Brasil numa média de US\$ 56 milhões ao ano, aumentando para US\$ 101 milhões anuais de 1965 a 1967. Os subsídios da rubrica "Alimentos para a Liberdade" demonstraram tal irregularidade, como aconteceu em 1967, que os brasileiros chegaram a duvidar de sua idoneidade.

A insegurança dos estudos do EXIMBANK e do BIRD tiveram resultado irônico. De 1961 a 1963, quando a política econômica do Brasil estava talvez em sua pior fase, os *recursos líquidos* (a soma bruta de fundos destinados ao Brasil, menos as amortizações brasileiras) representaram o total de US\$ 208 milhões do EXIMBANK e US\$ 26 milhões do BIRD. De 1964 a 1967, quando se enfatizaram as tentativas para estabilizar a economia do País, os recursos líquidos de ambas as instituições foram *negativos*, correspondendo a US\$ 119 milhões do EXIMBANK e a US\$ 30 milhões do BIRD.<sup>13</sup> O afastamento dessas entidades do Brasil, ao alvorecer dos anos 60, transtornou o traçado e a execução, com rapidez e eficiência, de novos empreendimentos, sobretudo depois de 1964. O atraso variável das liberações dos investimentos aprovados, na oportunidade da montagem do esquema da ajuda externa, como sucedeu no primeiro estágio da Aliança, condicionou o caráter instável e imprevisível das suas receitas desenvolvimentistas.<sup>14</sup>

Corretas ou não as normas econômicas e políticas instáveis e imediatistas, distintivas da cooperação internacional ao Brasil no ciclo dos 60, é

<sup>13</sup> Estimativas da Secretaria do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso, elaboradas para a revisão do Brasil de 1968. Documento CIAP/298 (Espanhol), 17 out. 1968, p. 199-200.

<sup>14</sup> Uma apreciação completa dos atrasos da ajuda externa deve considerar: a) o tempo decorrido entre a apresentação, digamos, pelo Brasil à AID, BID ou BIRD de um determinado projeto e o veredito; isso pode demorar até dois anos de estudos técnicos e econômicos; b) o intervalo entre a autorização e a assinatura do acordo; o empréstimo, mesmo autorizado, pode condicionar a assinatura a certas providências do país receptor; c) o tempo decorrido entre a assinatura e o desembolso; algumas instituições preferem abreviar a hiato *b* às custas do prolongamento do *c* efetivando contribuições em vez de assinarem o acordo, ato sujeito a medidas mais complexas exigidas dos países beneficiários; c processo inteiro reveste-se de complicada burocracia e extensas negociações, nas quais os países receptores especializam-se progressivamente.

claro que sua contribuição a um planejamento justo e prolongado perdeu-se até em alguns setores críticos, quanto mais em relação às metas mais ambiciosas da reforma social do Tratado de Punta del Este.

#### **4. Autorização e desembolso dos empréstimos; interpretação dos perfis cronológicos e efeitos sobre o elemento de subvenção**

Os cálculos usuais do elemento de subvenção nas inversões desenvolvimentistas admitem, de modo implícito, que elas se integralizam no ato da assinatura, ou que os vencimentos só comecem a vigorar a partir da liberação dos recursos.<sup>15</sup> Apesar de a transferência das verbas se estender por vários anos, os contratos sempre estipulam que o reembolso do principal comece alguns anos (por volta de 5, nos do BID, e de 10, nos da AID) após a assinatura ou, na melhor das hipóteses, após os primeiros desembolsos, *qualquer que seja o cronograma destes*. Embora os juros só incidam sobre as quantias entregues, o BID e o BIRD prevêm uma “taxa de obrigação” próxima de três quartos de um por cento (3,4%) ao ano, que incide também na parcela não entregue do empréstimo.<sup>16</sup>

Tanto a defasagem do desembolso quanto a “taxa de obrigação” reduzem o elemento de subvenção dos empréstimos a um montante inferior ao dos cálculos prévios, num valor que se determinará nesta seção.

A seguir, examinaremos o período de carência, supondo que os acordos se desembolsam por completo dentro desse prazo. Não é necessária qualquer alteração nos cálculos referentes ao período pós-carência.

Para maior simplicidade, admitamos que o investimento se integralize em parcelas iguais, ao longo do período de carência. Sejam:

$L$  o valor nominal do empréstimo

$q$  a taxa de desconto

$G$  o prazo de carência (número de anos)

$t$  o tempo

<sup>15</sup> Ver OHLIN, Goran. *Foreign aid policies reconsidered*. Centro de Desenvolvimento da OCDE, Paris, 1966. p. 101-10; PINCUS, John A. The cost of foreign aid. *The Review of Economics and Statistics*, nov. 1963, p. 60-7; BHAGWATI, Jagdish N. *Alternative estimates of real cost of aid*. Estudo n. 37 do Departamento de Economia do Instituto de Tecnologia de Massachusetts, fev. 1969.

<sup>16</sup> Já houve casos em que foram concedidos adiamentos *ad hoc* dos prazos de pagamento, quando as efetivações se processaram com excessiva lentidão. Porém os acordos básicos geralmente estipulam que o mutuário deve pagar o principal dentro das datas fixadas nos esquemas de amortização. Alguns contratos do BIRD permitem que os contemplados adiem as remessas dos juros até a conclusão do projeto, capitalizando essas quantias à taxa de juros da transação. Isso tende a aumentar o elemento de subvenção.

O valor real descontado dos desembolsos no momento de assinatura será:

$$\int_0^G \frac{L}{G} e^{-qt} dt = \frac{L}{Gq} (1 - e^{-qG}) \quad (1)$$

O valor de (1) é, naturalmente, inferior ao de  $L$ . Presumindo que

$G = 5$  anos

$q = 10\%$

o valor de (1) será 79% de  $L$ . Em outras palavras, esse fator, por si só, reduz o elemento de subvenção em 21 pontos percentuais.

Há certo equilíbrio porque, durante o prazo de carência, os juros não incidem sobre o valor nominal completo do empréstimo, e sim sobre a quantia entregue. Entretanto, a multa aplicada sobre o saldo não transferido ainda eliminará essa vantagem.

O valor efetivo dos pagamentos de juros durante o período de carência, de acordo com a nova hipótese sobre as complementações, será:

$$\int_0^G \frac{L}{G} i t e^{-qt} dt \quad (2)$$

Onde, além das convenções acima,

$i =$  taxa de juros do empréstimo.

O valor no momento das multas incidentes sobre as quantias não desembolsadas durante o período de carência será:

$$\int_0^G Z \left( L - \frac{L}{G} t \right) e^{-qt} dt \quad (3)$$

Onde o novo símbolo,  $Z$ , representa a taxa de multa.

Combinando (2) e (3), obteremos:

$$\int_0^G \left[ (i - Z) \frac{L}{G} t + ZL \right] e^{-qt} dt \quad (4)$$

Essa expressão é comparável com a estimativa-padrão do valor momentâneo dos pagamentos dos juros durante o período de carência:

$$\int_0^G i L e^{-it} dt \quad (5)$$

Se a taxa de multa igualar à de juros, as duas expressões serão idênticas.

Resolvendo (4), obteremos:

$$\frac{(i - Z)}{q^2} \frac{L}{G} \left[ 1 - e^{-qG} (qG + 1) \right] + \frac{Z}{q} L (1 - e^{-qG}) \quad (6)$$

que pode ser comparada a solução de (5):

$$\frac{i}{q} L (1 - e^{-qG}) \quad (7)$$

Enquanto  $Z$  for menor que  $i$ , o valor de (6) será inferior ao de (7), "restabelecendo" parte do elemento de subvenção retirado na equação (1).

Admitindo que

$$i = 5\%$$

$$Z = \text{três quartos de um por cento } (3,4\%)$$

e os outros parâmetros continuem os mesmos, a expressão (6) se converterá em 0,106L. A expressão (7) tornar-se-á 0,197L.

Logo, no exemplo numérico apresentado, o efeito líquido das novas suposições, em confronto com as hipóteses usuais de efetivações imediatas e ausência de multas, contribui para reduzir o elemento de subvenção em mais 12 pontos percentuais. Em outras palavras, se com as suposições normais o elemento de subvenção de um contrato era de 35%, de acordo com as novas hipóteses ele baixará para 23%.<sup>17</sup>

A tabela 4 resume as taxas de efetivação dos empréstimos concedidos ao Brasil pelo BID (57), o BIRD (16) e a AID (39). Em média, nenhuma instituição desembolsara mais de 50% do principal, dois anos e meio após a assinatura dos ajustes.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Essa mudança do cálculo do elemento de subvenção foi desenvolvida, com independência, dentro de hipóteses mais genéricas, por Victor Tokman, na sua obra *On the measurement of aid: a methodological refinement*. União Pan-Americana, Washington, D. C., set. 1969. mimeogr.

<sup>18</sup> Admitindo-se que as assinaturas dos acordos se distribuem regularmente no decorrer do ano.

TABELA 4

Ritmo médio das efetivações dos empréstimos concedidos ao Brasil para o financiamento de projetos

(em % acumuladas dos principais dos empréstimos)

<i>Desembolsos em 31 de dezembro de:</i>	<i>BID</i>	<i>BIRD</i>	<i>AID</i>
Ano da assinatura do empréstimo	6	1	7
Depois de completado um ano civil do acôrdo	21	9	24
Depois de completados dois anos do acôrdo	50	37	49
Depois de completados três anos do acôrdo	70	63	76
Depois de completados quatro anos do acôrdo	81	88	80
Depois de completados cinco anos do acôrdo	88	96	90
Depois de completados seis anos do acôrdo	94	99	100
Depois de completados sete anos do acôrdo	100	99	100

*Fontes e métodos:* No caso do BID, o cálculo inclui os empréstimos concedidos com recursos dos Fundos Comuns, Operações Especiais e o Fundo de Crédito Social de 1961 a 1968. Os dados básicos foram extraídos dos *Annual Reports* dessa instituição (Declarações de Empréstimos Aprovados). Os empréstimos do BIRD incluem os efetuados em 1958 e 1959, mais os concedidos de 1965 a 1968. As médias referentes a esta instituição, portanto, são provavelmente menos representativas do que as do BID e AID (os empréstimos do BIRD negociados em 1958-59 foram rapidamente efetivados, enquanto que os de 1965-69 apresentaram taxas de efetivação extremamente lentas). Os dados básicos do BIRD provieram dos números de dezembro de seu relatório *Monthly Statement of Loans*, mimeografado. Os cálculos da AID só incluem os empréstimos para financiamento de projetos de 1962 a 1968; os dados básicos extraíram-se dos números de dezembro do relatório da AID, *Status of Loan Agreements*.

Aproximadamente 80% ou mais do principal só foram transferidos quatro anos e meio em seguida à formalização dos convênios. Esses atrasos são, de certa forma, inevitáveis: é preciso encomendar o equipamento, os projetos incorrerão em tropeços técnicos, os países solicitantes não contribuem com sua parcela de fundos no momento necessário, etc. A burocracia de beneficiários e financiadores, não raro complicada por divergências sobre as diretrizes adotadas, agravam as demoras. Assim, qualquer que seja a causa, o pacto desenvolvimentista não fornece dinheiro vivo como acontece, por exemplo, com a venda de obrigações do Governo.

Um exemplo mais realista dos cálculos do elemento de subvenção, incluindo ou não a complexidade levantada neste trabalho, poderá desenvolver-se com base na tabela 4. Imaginemos um empréstimo típico do BIRD, com juros de 5% ao ano e carência de 5 e 20 anos para amortização, em parcelas iguais. A uma taxa de desconto de 10% ao ano, o elemento de subvenção desse capital, conforme os procedimentos usuais, será de mais ou menos 35%. Ao se introduzir, no cálculo, uma "taxa de obrigação" de três quartos de um por cento (3/4%), e desembolsos de 10, 20, 30 e



40% do principal no primeiro, segundo, terceiro e quarto anos depois da rubrica, mantendo as outras suposições, o elemento de subvenção reduzir-se-á para a metade: 18%<sup>19</sup> Naturalmente os últimos cálculos pressupõem fixo o cronograma de quitação total para qualquer tabela de efetivações, o que parece normal na maioria dos pactos do BID e do BIRD.

## 5. A experiência com custeio de programas e outros tipos de ajuda

Nem todos os empréstimos concedidos ao Brasil apresentaram os ritmos lentos de efetivação indicados na tabela 4. Particularmente os da AID para programas foram desembolsados com maior rapidez, em média dois anos, nos casos em que não surgiram discrepâncias entre os governos brasileiro e norte-americano. Esta seção abordará outros aspectos do financiamento pelos Estados Unidos de programas brasileiros, assim como o novo conceito de inversões setoriais e outras destinadas à cobertura de projetos.

### 5.1 Empréstimos para financiamento de programas

Por muitos anos, os economistas vêm salientando as vantagens dos financiamentos de programas sobre os de projetos, em especial no contexto do

<sup>19</sup> Aplicando taxas de desconto de 7 a 9%, a Secretaria do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso (CIAAP, na sigla em espanhol) fez as seguintes avaliações dos elementos de subvenção da ajuda financeira dos principais financiadores da América Latina, entre 1961-67:

#### *Empréstimos*

AID	68%
PL480 (Título IV)	46%
BID (todos os programas)	33%
BIRD e Associação de Desenvolvimento Internacional	24%
EXIMBANK	16%

#### *PL480*

Título I	100%
Título II e III	71%
Outras subvenções dos Estados Unidos (Voluntários da Paz, etc)	100%

Ver EL FINANCIAMIENTO externo para el desarrollo de la América Latina, maio 1969, documento CIES/1382, mineogr. tabela II-3. Essas estimativas não levam em conta os efeitos negativos das exigências vinculadas aos empréstimos da AID e alguns do BID. A determinação da taxa de desconto correta não só se complica pela possibilidade dupla de se medirem os lucros dos beneficiários ou os custos dos investidores, como também pela importância de se considerarem as tendências inflacionárias da economia mundial. Do ponto de vista dos recebedores, a tendência previsível dos seus preços de exportação deveria servir para modificar os custos correntes dos empréstimos nos mercados internacionais. No caso do Brasil, os preços de exportação em dólares aumentaram 23% entre 1960-63 e 1964-67, o que representa a média anual de mais de 5%. Se esse aumento for permanente, torna-se óbvio que o ônus real do futuro serviço da dívida externa diminuirá.

planejamento desenvolvimentista. Em período mais recente, no entanto, refletindo a experiência latino-americana, os primeiros receberam ataques, principalmente de Albert Hirschman e Richard Bird. Dizem eles que, de forma paradoxal, o apoio a programas só é totalmente efetivo quando nada realiza, pois, nessas condições, o patrocinador auxiliou o que considera vantagem, tanto melhor se espontânea.<sup>20</sup> Defenderemos, agora, a idéia de que a experiência brasileira, adquirida no trato com a AID objetivando apoio a programas, não dá para esclarecer o debate projeto *versus* programa. Isso porque o apoio da AID a programas apresentou pouco em comum com o que os economistas mentalizam. A prática brasileira mais se presta a discutir sobre a conveniência de condicionar-se a ajuda a prazos exíguos e a medidas de estabilização.

De 1961 a 1968, a AID confirmou adiantamentos para o programa brasileiro de US\$ 625 milhões, dos quais US\$ 100 milhões foram concedidos antes de abril de 1964. Porém, esses financiamentos anteriores a 1964 desviaram-se para melhorar o balanço de pagamentos, no auge de séria crise política, suscitando veemente condenação no Congresso dos Estados Unidos. Seus principais objetivos foram políticos e não econômicos. Em parte com vistas a convencer o Congresso e a Casa Branca de que os recursos não seriam desperdiçados, os contratos para programas, depois de 64, estipulavam o sistema de revisões trimestrais, já referido aqui. Os compromissos para programas latino-americanos diferiram dos efetuados com a Índia, país bem mais digno de confiança. As revisões, convertidas a partir de 1968 em sessões semestrais, não raro ocupavam 30 pessoas do lado dos Estados Unidos e outras tantas do Brasil, versando numerosos aspectos da política econômica brasileira, embora a AID possuísse outros meios de se informar. Funcionários locais julgavam-nas humilhantes e contraproducentes.<sup>21</sup> Geravam clima propício às racionalizações e falsidades e não davam ensejo a discussões francas sobre os temas em pauta. Os exames concentravam-se nos instrumentos monetários e fiscais, inclusive

<sup>20</sup> Ver HIRSCHMAN, Albert O. & BIRD, Richard M. *Foreign aid — a critique and a proposal*. jul. 1968. principalmente p. 7-9, (Ensaio sobre Finanças Internacionais, Universidade de Princeton, 69) Esses autores também sugerem que a administração de empréstimos para programas tende, intrinsecamente, a desviar a atenção dos critérios do progresso social e econômico a longo prazo para os indicadores fiscais e monetários a curto prazo, de exame e avaliação quantitativa mais simples (ver p. 10-1).

<sup>21</sup> O excesso de funcionários da AID-Brasil e de nosso governo, afirma-se, contribuiu para o comparecimento a essas sessões. Até os funcionários locais simpatizantes reclamavam da "invasão" do Brasil pela AID. O pessoal da AID no Brasil foi reduzido de 408 (em 30 de junho de 1967) para uns 267 no ano fiscal norte-americano de 1969. Ver CÂMARA DE REPRESENTANTES DOS ESTADOS UNIDOS. *New directions for the 1970's: toward a strategy of Inter-American development*. cit. p. 390.

na política do câmbio, e não nas metas, de forma semelhante à adotada pelo Fundo Monetário Internacional. No entender de muitos, aliás, as contribuições da AID só diferiam dos acórdos do FMI pelas suas condições bem mais generosas, mas os últimos tinham a seu favor a realização de uma sessão de contróle anual única, com representantes que permaneciam no País poucos dias. Em vez de limitar-se ao “relato de intenções” anual reclamado pelo FMI, os empréstimo da AID eram acompanhados de cartas das autoridades monetárias do Brasil dirigidas ao Presidente da Comissão Interamericana da Aliança para o Progresso, detalhando metas quantitativas das áreas de política fiscal e de crédito. Em outras palavras, ao invés de aplicar as dotações para programas no cumprimento do plano quinquenal desenvolvimentista, a AID comprometia-se a financiar, todo ano, esquemas de política fiscal e financeira. Na expressão de Hirschman-Bird, os empréstimos deste órgão para programas objetivavam méritos muito particulares e precários.

Sob pressão do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, e muito a contragosto da AID, criaram-se os “aditamentos”, que impunham condições novas nos métodos de vinculação, para garantir que os dólares do programa se aplicassem em importações adicionais de produtos norte-americanos, complicando ainda mais a fiscalização dos empréstimos. Paradoxalmente, numa época em que os Estados Unidos promoviam o liberalismo do sistema brasileiro de contróle das importações e do câmbio, o Brasil teve de introduzir regras especiais para estimular o deslocamento da demanda de produtos estrangeiros para fontes norte-americanas. Essas regras contrariavam o espírito, se não a letra, dos acórdos de pós-guerra contra discriminações mercantis. Por exemplo, eram concedidos créditos de seis meses, a taxas ínfimas de juros (negativas, em termos reais) aos importadores de certos produtos cuidadosamente especificados, que só existiam nos Estados Unidos. Depois de serem adotadas taxas cambiais flexíveis, com desvalorizações pequenas e frequentes segundo decreto do Banco Central, prometeu-se aos importadores de produtos norte-americanos “permitidos” o pagamento das encomendas à taxa cambial *do dia*, mesmo que só chegassem seis meses depois ou mais. Os outros importadores, é claro, tinham de pagar um ágio sobre dólares adiantados, para se livrarem dos riscos cambiais.

As importações “permitidas” dos Estados Unidos com fundos da ajuda foram selecionadas, até 1968, em longa lista *negativa* que incluía, como é natural, além de artigos de luxo, outros de que os Estados Unidos detinham apreciável parcela do mercado brasileiro. Em 1968, o sistema foi

agravado por uma lista *positiva* de importações permitidas, acarretando ainda maior perda de tempo dos funcionários brasileiros e da AID na discussão com representantes do Tesouro dos Estados Unidos a fim de determinar que bens poder-se-iam importar. Um dia proveitoso na administração da ajuda externa foi aquele em que a AID conseguiu convencer o Tesouro da conveniência de excluir da lista positiva as importações brasileiras tradicionalmente feitas no Chile. Por fim, aboliram-se os “aditamentos” em junho de 1969.

Tudo indica que a implantação dos “aditamentos” causou menos problemas ao Brasil do que ao Chile e à Colômbia. Os incentivos concedidos aos importadores de bens norte-americanos eram tão atraentes que os recursos se movimentaram rapidamente, ao contrário do Chile, onde os fundos dos empréstimos não se utilizaram em diversas ocasiões.<sup>22</sup> Quaisquer que tenham sido os motivos entre os quais se possam incluir o programa de liberalização das encomendas brasileiras e seu impacto nos pedidos de bens de consumo duráveis, a parte dos Estados Unidos, no total das importações do Brasil, cresceu de 32,3% de 1961 a 1965 para 36,7% em 1966-67. Não há, ainda, dados minuciosos para julgar até que ponto isto resultou do desvio da demanda induzido pela vinculação e pelos aditamentos. Porém, um ônus real destes, por certo o maior, é aparente: ocupou parte exagerada do tempo do pessoal brasileiro e norte-americano encarregado da ajuda e reduziu a confiança nos representantes da AID por afirmarem que o objetivo dos fundos era promover o desenvolvimento do Brasil. O quadro era bem diferente daquele concebido pelos economistas para execução de programas, concepção que consideram muito superior ao financiamento de projetos.

Os defensores dos empréstimos para programas da AID alegam que, por influência do Congresso dos Estados Unidos, somente compromissos a curto prazo, vinculados ao controle inflacionário e presos à formalidade de rigorosas revisões trimestrais, eram politicamente viáveis, capazes de obter aprovação rápida de ajuda ao Brasil, depois de abril de 1964. Argumenta-se com a afirmação de que os mecanismos de exame melhoraram o planejamento brasileiro (pelo menos a curto prazo), obrigando o Governo

<sup>22</sup> Aparentemente, os chilenos entenderam que o acréscimo dos custos reais impostos pelos “aditamentos” e outras normas de vinculação eram às vezes superiores ao elemento de subvenção dos empréstimos da AID. Jagdish N. Bhagwati afirmou-me que a Tailândia eximiu-se de aceitar as franquias do PD 31 (concorrências para os contratos da USAID) concedidas a alguns países menos desenvolvidos pelo governo americano, pois implicariam no uso do processo de contas restritas, contrários aos princípios de pagamentos multilaterais não discriminatórios. Ver um exame das diferentes modalidades de vinculação de empréstimos em sua obra *The tying of aid*, contida no 4.º volume da Segunda Sessão da Conferência de Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas, Nova Delhi, *Problems and policies of financing*. Nações Unidas, New York, 1968, p. 45-71.

a organizar seus dados e conceitos regularmente, e ensejando o concurso de assessôres estrangeiros especializados. Embora o suposto objetivo desses empréstimos seja não impor condições a um governo contrariado e sim dar força aos "homens bons" que o integram, isto é, os que concordam sem estrilar com as sugestões da AID, considera-se que esses "homens bons" lucraram com a disciplina imposta pelas revisões periódicas e, dependendo do clima político, em poder atribuir aos estrangeiros a culpa da necessidade de se adotarem medidas impopulares. Hirschman e Bird têm salientado as dificuldades dessas discussões, as quais se tornam bem mais sérias quando os debates se desenvolvem numa estrutura bilateral e à referem à orientação de política a curto prazo, facilmente reversível.

Os funcionários da AID e do Brasil discordam, de maneira polida, sobre o impacto dos empréstimos para programa, posteriores a abril de 1964, na formulação da política econômica do Brasil, sobretudo durante os três primeiros anos. Tendo convencido o Congresso a aprovar o financiamento de programas, pelo menos em parte, em vista da "influência" que teriam na política macroeconômica a curto prazo, a AID gosta de insinuar, com grande discrição, que as inversões representaram apoio decisivo para os "homens bons" conseguirem impor seus planos políticos. Sem dúvida, os esquerdistas brasileiros que condenam a ajuda apoiam essa assertiva, à qual se referem em linguagem bem menos refinada. Os "homens bons", no caso do Brasil um grupo extraordinário de economistas, embora gratos pelos fundos adicionais, geralmente afirmam que a evolução política teria sido a mesma sem esses recursos. Tanto quanto um estrangeiro possa opinar em assuntos de tal sutileza, parece-nos que eles tinham razão, pelo menos com relação a 1964-67. Em anos mais recentes, os mecanismos de empréstimo podem ter desempenhado papel de maior relêvo, fortalecendo aqueles membros do Governo desejosos de assegurar o ritmo do plano de estabilização e uma política cambial mais flexível.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Ver THE IMPACT of AID program lending on Brazilian Economic policy and performance. Apresentado pela AID em audiências realizadas perante o Subcomitê de Assuntos Interamericanos, onde se afirma:

"A indicação de que o Governo do Brasil adotaria uma política de menores e mais freqüentes ajustes cambiais foi um dos fatores básicos da nossa decisão de prosseguir no programa de empréstimos de 1968".

CÂMARA DOS REPRESENTANTES DOS ESTADOS UNIDOS. *New directions for the 1970's: toward a strategy of Inter-American development*. cit. p. 599. Considera-se o emprêgo dos recursos gerados pelos empréstimos para programas como o instrumento político imediato para apoiar os "homens bons". A possibilidade de se canalizarem esses fundos para o setor privado, com relativa facilidade, por meio de instituições de crédito, também serviu de argumento para persuadir o Congresso dos Estados Unidos sobre as vantagens dos empréstimos para programas em relação aos destinados a projetos, já que os grandes projetos pertencem, em geral, ao setor público.

As características mais positivas da AID no financiamento de programas têm sido a complacência dos despachos e a rapidez dos desembolsos, ambas coerentes com os alvos da estabilização. Nas etapas incipientes do programa antiinflacionário, adotado no Brasil em abril de 1964, êsses detalhes podem ser decisivos para amenizar o impacto de medidas mais austeras. Porém, grande parte de suas vantagens potenciais não foi aproveitada. De 1964 a 1966, o Brasil acumulou um superavit de US\$ 230 milhões na sua conta corrente, apesar de as apurações de 1964 previrem consideráveis déficits de US\$ 300 e 400 milhões, em 1965 e 1966, respectivamente. Na realidade, em 1965 registrou-se um saldo de US\$ 250 milhões e, em 1966, um déficit de US\$ 70 milhões. A maior surpresa foi o reduzido nível de importações que causou, por sua vez, inesperada contração dos investimentos e das atividades econômicas em geral.<sup>24</sup> Enquanto as autoridades dos Estados Unidos, apreensivas com o balanço de pagamentos norte-americano, acompanhavam de perto os acontecimentos, as reservas monetárias brasileiras, e não as importações, cresceram de US\$ 170 milhões, no fim do segundo trimestre de 1964, para US\$ 505 milhões no fim de 1965. Para evitar êsse surto embaraçoso das reservas, relegaram-se os planos de convocar reuniões em 1966 para combinar novos prazos de pagamento da dívida e efetuaram-se pagamentos volumosos.<sup>25</sup> Os subsídios vinculados da AID para programas foram substituídos por outros a curto prazo, que ofereciam a vantagem de liberar divisas não comprometidas, i.e., novos limites de pagamento das dívidas. O papel amortecedor dos empréstimos da AID sobre os efeitos negativos a curto prazo da estabilização foi bem menos visível. A absorção real *per capita* de 1964 a 1966 recuou para índices inferiores aos de 1961-63. Também caíram os valores reais de alguns salários urbanos, em 1964-66, mas abrangendo apenas os trabalhadores urbanos mais bem organizados e pagos.

Em resumo: aumenta o valor da experiência brasileira para a defesa das vantagens dos empréstimos para estabilização sobre os destinados ao desenvolvimento, ou mais propriamente, para fixar prioridades das metas a curto e longo prazo, em lugar de usá-la no debate: projeto *versus* pro-

<sup>24</sup> No fim de 1964, a Secretaria do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso (CIAP), após consultas com o Governo brasileiro, previu que as importações FOB corresponderiam a US\$ 1.450 milhões em 1965 e US\$ 1.600 milhões em 1966. Os valores efetivos foram US\$ 941 milhões e US\$ 1.303 milhões, respectivamente. Entre 1960 e 1963, o valor médio das importações situou-se em US\$ 1,3 bilhão.

<sup>25</sup> O serviço da dívida em 1964 atingiu US\$ 410 milhões; em 1966, US\$ 570 milhões. Desde então a AID tem procurado impedir o uso de seus empréstimos para pagar dívidas contraídas com outras instituições ou países.

grama.<sup>26</sup> Essa experiência salienta as limitações da ajuda à conquista da estabilidade. Apesar de o controle gradativo da inflação e dos desvios dos preços relativos constituir objetivo prioritário, uma análise retrospectiva deixa bem claro que teria sido mais conveniente, primeiro, elevar as dotações da assistência ao desenvolvimento com o propósito de, pelo menos, atingir algumas metas sociais econômicas básicas a longo prazo, não obstante as circunstâncias políticas e econômicas imediatas. A afirmação de que *nenhuma* realização desta espécie seria possível no Brasil, antes de contida a instabilidade do Governo e a inflação, não é convincente. Afinal de contas, a inflação de 1966-67 não foi muito inferior à de 1961, e a teoria que reputa o atual regime mais estável (ou democrático) que os predecessores é altamente discutível.

## 5.2 Empréstimos setoriais

Em anos mais recente, a AID dedica maior atenção às metas desenvolvimentistas a longo prazo, como a melhoria da agricultura e dos sistemas de ensino e saúde no Brasil. A ascendência adquirida por meio de seu assessoramento a programas não se presta à promoção de reformas setoriais, e um novo tipo de empréstimos, os setoriais, começa a surgir. Convênios autorizados (ainda sem chancela) para o ensino secundário e a formação de uma verba nacional destinada ao custeio de projetos de água e esgotos exemplificam esse tipo de contribuição. Sendo mínimo o teor de importações diretas dessas atividades, estes empréstimos apresentam uma característica comum com os de programas: provêem divisas, conquanto obrigadas à aplicação nos Estados Unidos. Como o Brasil já desenvolveu uma indústria de bens de consumo muito diversificada, o financiamento externo de importações diretas de maquinaria e equipamentos, com exclusivi-

<sup>26</sup> Ainda há dois aspectos a considerar neste debate, um favorecendo os empréstimos para projetos e o outro os destinados a programas. Como os primeiros se acompanham, caracteristicamente, do compromisso de o beneficiário cobrir parte dos custos do projeto com recursos próprios e, como o andamento do projeto se interrompe ao se descumprir esta condição, o contratante fica obrigado a manter suas poupanças. Ao contrário, os empréstimos para programas são concedidos na base da estimativa do déficit da conta corrente, que pode ser compatível com numerosas combinações acumuladas de consumo-investimento; a combinação efetivada (e seu correspondente nível de poupanças internas) só será conhecida muito depois. Vamos admitir que *todos* os projetos empreendidos num dado país contenham a mesma participação do elemento de financiamento externo, que só será efetivado quando o país contribuir com sua parcela dos recursos. Ora, a ajuda efetiva será proporcional às poupanças internas, o que não é o caso dos empréstimos para programas.

Todavia os países onerados pelo alto custo do serviço da dívida externa poderão enfrentar problemas administrativos sérios se as contribuições brutas da ajuda só forem providas nos projetos, com efetivações sujeitas aos imprevistos da implantação destes, enquanto as obrigações da dívida se devem saldar regularmente, usando reservas cambiais livres (ou "pagamentos do programa").

dade, tornou-se uma fórmula cada vez menos satisfatória de investir no País. Na realidade, uma recente aplicação da AID, para adquirir os principais bens de consumo norte-americanos no Brasil, teve lento processamento devido à severa concorrência (e à pressão política) dos produtores brasileiros. Em contraste com os financiamentos de programas, os setoriais incluem menos — porém bem claros — requisitos de caráter setorial e não macroeconômico. Nesse detalhe se assemelham aos destinados a projetos de eletricidade, sujeitos a mudanças dos preços das utilidades públicas e à organização de empresas públicas de energia. É provável que as instituições com maior experiência em investimentos para projetos, como o BIRD, se estendam pouco a pouco no campo setorial, atendendo à indústria, à agricultura e ao ensino, liberalizando sua política de custos nacionais, mas insistindo em compromissos políticos mais extensos.

É muito cedo, ainda, para ajuizar do funcionamento dos empréstimos setoriais no Brasil. Atingem áreas mais sensíveis que a de projetos (ensino *versus* eletricidade), suscitando as dificuldades mencionadas por Hirschman-Bird. Os debates referentes aos empréstimos ao setor do ensino secundário têm sido lentos e difíceis, agravados pela necessidade constitucional de se lidar, nessa área, tanto com os governos estaduais quanto com o federal. Outros planos da AID de promover apoio setorial para o ensino superior foram abandonados por causas políticas.<sup>27</sup> Embora esse tipo de compromisso consiga transferir com dificuldade vultosas somas e promover mudanças institucionais básicas em um esquema bilateral incluindo os Estados Unidos e o atual regime brasileiro,<sup>28</sup> representa, ao menos, um esforço para utilizar a ajuda na sustentação de novas diretrizes de implicações importantes a longo prazo (tais como a reforma do ensino, indispensável no Brasil há

<sup>27</sup> Os recursos gerados pelos empréstimos para programas destinavam-se, entre outras coisas, à tentativa de promover reformas setoriais. Porém, na busca de solucionar numerosos problemas com um único financiamento, os esforços diluíam-se e ficou evidente que se dava prioridade às metas antiinflacionárias. Os investimentos e subvenções do programa PL-480 poderiam considerar-se setoriais, de vez que, pelo menos em teoria, eram condicionados à verificação de melhoria na produção agrícola brasileira. Mas é duvidosa sua aplicação com esse objetivo. Na realidade, até desestimularam as exportações brasileiras de milho, debitando-as contra o fundo do trigo (PL-480) cedido ao Brasil, tonelada por tonelada (o milho uma cultura de grandes possibilidades em nosso País). Prejudicaram, também, a integração agrícola entre o Brasil e a Argentina, numa época em que promover a integração latino-americana converteu-se em importante objetivo político dos Estados Unidos. Entretanto, o fluxo de trigo do PL-480 declinou, como parcela total das importações brasileiras de trigo, de 50% aproximadamente em 1960-62 para 30% em 1963-66.

<sup>28</sup> Um empréstimo setorial da AID para o ensino no Chile enfrentou algumas dificuldades. Porém, dado o interesse do Governo chileno pelo ensino, este pode ser um bom exemplo do ponto de vista Hirschman-Bird quando eles afirmam que a ajuda a programas (ou setores) só é inteiramente efetiva quando a nada conduz, salvo à transferência de recursos.



muitos anos), ao invés de canalizá-la para objetivos facilmente reversíveis (i.e., algumas variações porcentuais da expansão do crédito ou da taxa cambial).

### 5.3 Empréstimos para o financiamento de projetos

Como já indicamos anteriormente, o Brasil recebeu numerosos empréstimo da AID, do BID e do BIRD, para projetos, na década de 60. Surpreende que, entre os financiadores, não figure a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), que concede empréstimos menores não vinculados. Essa instituição ignora a existência do Brasil por considerá-lo um país rico, o que tem levado espíritos jocosos a recomendarem a secessão do Nordeste brasileiro para aumentar as possibilidades de se obter ajuda externa. Como em outros países, os empréstimos concedidos pelo BIRD, entre 1961 e 1967, destinaram-se, antes de tudo, a projetos de eletricidade, enquanto os da AID, e ainda mais do BID, foram variados.<sup>29</sup> A diversificação geográfica das duas últimas instituições no Brasil é, também, maior que a do BIRD, pois éste agrupou suas atividades na região relativamente próspera do Sul. Entretanto, há pouco, as carteiras desses bancos tenderam a diversificar-se: o BIRD vai estender suas atividades à indústria, aos transportes, à agricultura e setores sociais, enquanto o BID, cujo Fundo Social está esgotado, aumenta seus empréstimos às áreas sociais costumeiras.

Apesar de as inversões desses estabelecimentos em projetos, entre 1961 e 1967, integrarem uma estratégia desenvolvimentista coordenada, esta não é, de modo algum, óbvia. Até há pouco, a falta de um plano nacional de crescimento a longo prazo e a compreensível relutância brasileira em aceitar sua coordenação por entidades estrangeiras eram, em parte, culpadas pelo hanejo *ad hoc* do cálculo de projetos pelo credor. As conhecidas

<sup>29</sup> A distribuição porcentual do valor dos empréstimos contraidos revelou as seguintes parcelas, por setores:

	BID	AID	BIRD
Agricultura	12	14	15
Indústria	20	4	--
Eletricidade	24	51	85
Transportes	5	21	--
Habitação	5	--	--
Ensino	6	--	--
Água, esgotos e saúde	21	3	--
Multi-setoriais e outros	8	7	--

Os dados foram obtidos na Secretaria do CIAP. O BID incluiu o Fundo de Progresso Social.

posturas dos acordos da AID e do BID, cujo impacto só as manobras brasileiras para determinar-lhes a área podiam amortecer até certo ponto, reduziam-lhes bastante o valor econômico e deturpavam os planos de investimento. A legislação dos Estados Unidos, por exemplo, determinando que um mínimo de 50% da tonelage financiada pela AID fôsse transportada em navios norte-americanos, causou sérios atrasos em 1964-66, pelo menos no caso de um de seus contratos para compra de fertilizantes, que deixou de beneficiar uma safra inteira. Os projetos que acarretavam volumosas importações diretas dos Estados Unidos, tais como os de conservação intensiva de estradas principais, possibilitando o desvio das encomendas brasileiras da Europa Ocidental para os Estados Unidos, recebiam tratamento preferencial em relação a outros de alta prioridade mas que continham elevada porcentagem de custos locais.<sup>30</sup> Cabe salientar que essas deformações eram apoiadas, antes de tudo, pelo Tesouro dos Estados Unidos.

De maneira mais geral, o fato de, até bem pouco, os subscritores bilaterais e multilaterais concentrarem suas contribuições em grandes projetos de infra-estrutura influenciava os investimentos em seu proveito. O reconhecimento de que as concessões externas são mais acessíveis para determinados tipos de projetos não pode deixar de influenciar a planificação, em especial tendo em conta os altos custos de preparo de um projeto. O ideal seria o Brasil conceber um plano cujas prioridades se estabelecessem sem depender das perspectivas de apoio externo. Nesse caso o BID, o BIRD, a AID, etc. escolheriam projetos e setores que, de acordo com seus interesses, resolvessem subvencionar. Todavia, na realidade, ainda não existe no Brasil tal planejamento sólido, e o panorama das inversões acaba refletindo, até certo ponto, as preferências *ad hoc* dos fornecedores. Se os credores preferirem represas ao ensino, o Brasil tenderá a investir nas primeiras, negligenciando o segundo.

Uma das feições mais positivas dos empréstimos para projetos — incentivo à preparação, planejamento financeiro e institucional — também contribuiu para perpetuar a forma usual de dispor das verbas. A eletricidade tornou-se a candidata mais atraente, enquanto os mutuários tradi-

<sup>30</sup> William S. Gaud, Administrador-chefe da AID até princípios de 1969, esclareceu esse critério: "Em 1965, alteramos ainda mais os nossos planos de financiamento para incluir o estímulo às exportações norte-americanas como critério explícito na escolha dos projetos de capital e mercadorias a se beneficiarem com os empréstimos da AID. Além disso, temos preferido projetos que apresentem potencial de exportação contínuo." Ver a declaração de Gaud perante o Subcomitê de Câmbio e Pagamentos Internacionais do Comitê Econômico, em 14 de janeiro de 1969, reproduzido no apêndice 6 de *El financiamiento externo para el desarrollo de la América Latina*. cit. Os empréstimos da ajuda externa parecem, também, favorecer os projetos que incluem investimentos diretos dos Estados Unidos, assim como de firmas assessoras norte-americanas.

cionais – ensino e saúde – eram obrigados a esperar mudanças radicais de orientação para sequer aspirarem a uma parcela dos fundos importados. Além do mais, a força institucional gerada pela subvenção externa aumentava as possibilidades de os setores favorecidos pleitearem quinhões maiores dos recursos *internos*. A intolerância dos patrocinadores pelas empresas públicas de mineração e manufaturas contribuiu igualmente para deformar os investimentos e, até, gerar atritos políticos. Em suma, a consideração da harmonia administrativa, dos planos políticos a curto prazo (incluindo, pelo menos, os brasileiros de âmbito nacional e regionais, os norte-americanos e os de outras agências internacionais) e das medidas de incentivos às exportações parecem tão importantes quanto os critérios econômicos na escolha dos projetos brasileiros a se beneficiarem com os investimentos.

## 6. Observações finais

Embora este estudo não tenha pretendido aprofundar em exceção os assuntos ligados à ajuda externa ao Brasil, nem analisar as bases econômicas brasileiras nos anos 60, não desejamos concluir sem apontar algumas realizações decorrente da orientação política posterior a 1964. A taxa de inflação diminuiu gradativamente e seu vulto atual é menor que em 1963-64. Os aumentos percentuais por ano dos preços foram os seguintes:<sup>31</sup>

	Índice dos preços por atacado excluindo o café	Preços ao consumidor
1961	40	38
1962	51	52
1963	75	72
1964	82	87
1965	53	61
1966	41	47
1967	27	30
1968	23	24

O controle da inflação tem demorado mais do que o previsto; substituímos o impacto inflacionário oriundo da convenção de prolongadas distorções dos preços relativos, ou o que se denominou inflação corretiva. A oferta reagiu aos aumentos dos preços relativos, não raro de forma desa-

<sup>31</sup> Dados extraídos do FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *International financial statistics*.

pontadora, e às baixas, de modo quase imediato. Todavia, desde 1964, a inflação vem cedendo e 1969 parece seguir na mesma trilha. A criação de um novo Banco Central e as reformas orçamentária e fiscal expandiram e aperfeiçoaram os instrumentos do setor público para a busca do equilíbrio macroeconômico e o aumento das poupanças públicas.

Outras mudanças institucionais, como a criação de um ministério de planejamento e de um banco central hipotecário ou de habitação, aperfeiçoaram os recursos para o planejamento nacional e setorial a longo prazo.

Com dificuldades e oscilações os preços internos relativos evoluíram até refletir mais fielmente os custos do momento, transformando-se em referências seguras para a distribuição dos recursos. As novas políticas de câmbio, de juros e taxas de utilidades públicas e o programa de liberalizar as importações, lançado em 1966 e que melhorou o sistema protecionista (apesar das taxas de importação ainda elevadas), muito contribuíram para esse fim. O mercado nacional de capitais recebeu o estímulo necessário e se tornou o mais ativo da América Latina.

Os planos de ajuda ao Nordeste, que começaram em 1964, foram aumentados e mantidos. De outro lado, o "programa de ajuda" do Sul ao Norte do País, com base, antes de tudo, em incentivos fiscais, supera com amplitude as dimensões do apoio de todo o mundo ao Brasil.<sup>32</sup>

A diversificação agrícola e dos bens exportáveis é estimulada. As exportações brasileiras (excluindo o café) que, em 1962-63, chegaram à média de US\$ 615 milhões ao ano, passaram a US\$ 1.028 milhões anuais em 1967-68. Por fim, não obstante a taxa de crescimento global conservar-se

<sup>32</sup> Ver HIRSCHMAN, Albert O. Industrial development in the Brazilian Northeast and the tax credit scheme article 34/18. *The Journal of Development Studies*, v. 5 (1): 5-29, out. 1968. O esquema de incentivos fiscais foi estabelecido pela legislação de dezembro de 1961 e modificado em junho de 1963. A ajuda brasileira ao Nordeste é, com frequência, utilizada como argumento pela AID e o BIRD para justificarem o reduzido número de empréstimos que têm concedido a essa região. Ver em *New directions for the 1970's: toward a strategy of Inter-American development*. cit. p. 586, os comentários de William A. Ellis, da AID. Aliás, as versões publicadas dessas audiências sobre a ajuda dos Estados Unidos apresentam um alto teor de "anulações por motivos de segurança". No entanto, algumas são sensivelmente esclarecedoras, como o seguinte diálogo entre o congressista Sr. Gross e o Sr. Ellis (p. 585):

Sr. Gross: Antes um de vocês mencionou a Constituição do Brasil. Ela já foi rasgada inúmeras vezes, não é?

Sr. Ellis: Sim, senhor.

Sr. Gross: A constituição não tem para eles o mesmo significado que para nós aqui?

Sr. Ellis: A última constituição foi a de 1967 e alguns de seus preceitos básicos já foram abolidos.

Sr. Gross: Grande parte do nosso café vem do Brasil, não é?

Sr. Ellis: Efetivamente.

Sr. Gross: E nós o pagamos, certo?

Sr. Ellis: Sim, senhor.

quase paralela à expansão demográfica de 1963 a 1966, cresceu de forma apreciável em 1967-68. A recuperação dos investimentos nos últimos anos foi também satisfatória.

São essas as principais conquistas realizadas a custos econômicos, políticos e sociais razoáveis. Estes têm incidido com intensidade desigual sobre os diferentes grupos da sociedade e inúmeros brasileiros recebem pouca retribuição tangível, ou mesmo esperança de ajuda futura, das reformas econômicas. Nestas circunstâncias resta ver que capacidade de permanência elas irão revelar.

O papel da ajuda externa na indução das reformas e no amortecimento do seu impacto negativo imediato foi, como já dissemos, muito modesto. Mas o benefício mais evidente que o Brasil dela recebeu no período dos 60 foi a melhoria da situação das dívidas externas, o que facilita estruturar os futuros planos de investimentos estrangeiros evitando os erros do passado. Admitindo a continuidade da política promotora de exportações agressivas e do fortalecimento de seu mecanismo de planejar, o Brasil, na década 70, terá condições de esperar muito mais dos mercados de fundos privados do exterior para o financiamento de seus programas e projetos. Dois grandes países da América Latina, a Argentina e o México, já começaram a emitir obrigações a longo prazo nos mercados de capitais do mundo, enquanto diversos outros menos desenvolvidos recebem créditos dos fornecedores (assim como os ainda mais aconselháveis créditos dos compradores) em condições que se comparam favoravelmente às oferecidas por organismos internacionais, graças a debates árduos e escolha criteriosa.<sup>33</sup> A efetivação desses empréstimos para programas e projetos deverá ser mais dinâmica e menos complicada politicamente que a dos grandes investidores oficiais. O seu grau de condicionamento (*ex ante*) será, também, menor, admitindo-se que os mercados de capitais do mundo continuem a se expandir e, com eles, o processo de liberalização iniciado nos idos de 50. Em média, é provável que o custo real dos empréstimos con-

<sup>33</sup> É difícil afirmar se a preocupação de alguns funcionários norte-americanos com os créditos de fornecedores europeus deve-se mais a um cuidado paternal com o bem-estar dos países em desenvolvimento ou a seus próprios interesses de exportação. Vejamos o seguinte comentário de William A. Ellis, Diretor da AID no Brasil:

"... os europeus e os japoneses têm sido altamente agressivos na concessão de créditos de seus fornecedores ao Brasil. Sendo os prazos de vencimento bastante curtos, acreditamos que sejam responsáveis pelas dificuldades do balanço de pagamentos. Nós os desaconselhamos. Eles estão decididos a entrar no mercado brasileiro e suas condições são, do ponto de vista comercial, decididamente atraentes. Por exemplo, os fornecedores ingleses negociaram créditos substanciais a juros de 5 ou 5 1/2%. Hoje esses termos são excelentes. Os britânicos estão dispostos a chegar ao mesmo ponto a fim de subvencionar suas exportações."

Ver *New directions for the 1970's: toward a strategy of Inter-American development*. cit. p. 591-2.

traídos naqueles centros continue mais elevado que o dos investidores bilaterais e multilaterais, embora os acréscimos de custos para países como Argentina, Brasil e México possam ser relativamente pequenos. As condições preestabelecidas, os atrasos dos desembolsos e os embaraços administrativos têm reduzido o elemento de subvenção efetivo da ajuda oficial. Entretanto, a crescente concorrência entre os exportadores de bens e de créditos dos países industrializados intensificou-se na década de 60 e deverá continuar aumentando na atual. É, da mesma forma, provável que os juros altos dos capitais no mundo (juros que, de qualquer maneira, refletem-se nas taxas do empréstimo do BID e do BIRD) declinem no futuro. Nessas circunstâncias, e pelo menos com referência a uma parcela dos seus adiantamentos, os custos adicionais das obrigações contraídas pelo Brasil compensar-se-ão com os benefícios de maior auto-suficiência. Tal como diversos países latino-americanos, o Brasil deveria preparar-se para eliminar intermediários nos entendimentos com as fontes do exterior.

Significa isso um recuo parcial do papel do financiamento concebido no Tratado de Punta del Este? Sem dúvida. Um provável efeito da análise dessas dificuldades seria sugerir maneiras de aperfeiçoar a ajuda ao Brasil (adotando bases mais constantes e a longo prazo, evitando interferir politicamente, suprimindo os cochichos no ouvido do postulante, expandindo o papel da ajuda múltipla, eliminando a burocracia e reduzindo as exigências, etc.). O retôrno aos princípios e ao espírito da Aliança para o Progresso seria altamente oportuno. Porém não há razão para supor que aquilo que não funcionou nos anos 60 venha a dar certo nos 70. Os países em desenvolvimento extensos e semi-industrializados, como o Brasil, e as nações desenvolvidas, com "sólidos" mercados de capitais e o desejo de acatarem as regras do jôgo mercantil que recomendam com tantas frequência aos países mais atrasados, deveriam sopesar as recentes palavras do Professor C. P. Kindleberger:

"Num mundo cada vez mais atraído pela descentralização e pela responsabilidade local, surge inevitavelmente a tendência do retôrno às forças espontâneas do mercado de capitais. Se a complexa máquina dos financiamentos do govêrno e intergovernamentais não está funcionando satisfatoriamente, talvez seja o momento oportuno de reinstaurar o mecanismo que ela substituiu. Se a segunda máquina, em qualidade, não serve, vamos consertar a melhor?"<sup>34</sup>

<sup>34</sup> KINDLEBERGER, Charles P. *Less developed countries and the international capital market*. MIT, mimeogr.

## Informação é Investimento

O empresário bem informado tem maiores oportunidades de aumentar a rentabilidade de seus negócios.

Mantenha-se bem informado sem ônus de pesquisas demoradas e custosas. A Fundação Getulio Vargas poupa-lhe esse trabalho publicando em seus periódicos estudos de especialistas consagrados e bem informados. Evite as soluções precipitadas. O planejamento é vital na continuidade de seus negócios. Os subsídios para as suas decisões são encontrados em **Conjuntura Econômica** e **Revista de Administração de Empresas**, da Fundação Getulio Vargas. Economistas, pesquisadores, estudiosos e técnicos em administração oferecem nessas publicações informações atualizadas.

E todo esse complexo de trabalho fica à sua disposição, mediante uma simples assinatura.

Pedidos para Fundação Getulio Vargas — Serviço de Publicações — Praia de Botafogo, 188 — C. P. 21.120 — ZC-05 — Rio de Janeiro, GB.

## VALOR DOCUMENTAL

As revistas da FGV não se esgotam na 1.<sup>a</sup> leitura.  
Apenas se transformam de novidades em documentos.  
Adquira as coleções anuais de nossos periódicos.

ARQUIVOS BRASILEIROS DE PSICOLOGIA APLI-  
CADA — 1949, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 58, 66, 67

CURRICULUM — 1962 a 1968

REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA — 1964, 1965,  
1966

CONJUNTURA ECONÔMICA PORTUGUÊSA — 1965,  
1966, 1967

CONJUNTURA ECONÔMICA INGLÊSA — 1965, 1966

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS —  
1965, 1966, 1967

REVISTA DE CIÊNCIA POLÍTICA — 1958, 1959, 1961,  
1965, 1968

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — 1968,  
1969

Dispomos ainda de números avulsos relativos aos  
anos não especificados acima.

Pedidos para a Fundação Getúlio Vargas — Ser-  
viço de Publicações — Praia de Botafogo, 188 ou  
pelo Reembolso Postal — C. P. 21.210 — ZC-05.