

O papel da USAID no financiamento ao governo brasileiro (1964-1967)

Gianfranco Caterina*

Resumo

O estudo analisa o papel da Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID) no financiamento ao governo brasileiro de 1964 a 1967. O período não é somente próximo ao mandato do marechal Castelo Branco, que vai de abril de 1964 até março de 1967, bem como um intervalo caracterizado, do ponto de vista estritamente macroeconômico, pela renegociação da dívida externa, contenção da inflação, reformas estruturais e política salarial restritiva. Pondera-se mediante dados quantitativos, a importância dos empréstimos norte americanos, via USAID, na estabilização da economia brasileira.

Palavras-chave: Humberto Castelo Branco, PAEG, John Kennedy, Aliança para o Progresso, USAID.

Abstract

This paper assesses the role of the United States Agency for International Development (USAID) in financing Brazilian government from 1964 to 1967. This period is not only associated closely with marshal Castelo Branco's administration, which lasts from April 1964 to March 1967, but an interregnum characterized by – from an entirely macroeconomic approach – renegotiation of Brazil's external debt, inflation restraining, structural reforms, and restrictive wage policy. Through quantitative data, this article ponders the importance of USAID loans in providing stability to Brazilian economy.

Key words: Humberto Castelo Branco, PAEG, John Kennedy, Alliance for Progress, USAID.

*Doutorando no Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro. Mestre em História Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2012), e Pós-Graduado em Economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (2014). E-mail: gicat80@yahoo.com.br.

Após a destituição do presidente João Goulart, o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco assume o poder no dia 15 de abril de 1964. De início, manter-se-ia no cargo até janeiro de 1966, porém a Emenda Constitucional nº 9, de julho de 1964, prorroga o seu mandato até 15 de março de 1967. Além da evidente instabilidade política, o país se encontrava em uma conjuntura econômica delicada. Dívida externa elevada, baixo crescimento, inflação altíssima e dificuldades no balanço de pagamentos. A fim de mudar esse quadro, Castelo opta por dois economistas de perfil mais próximo à ortodoxia. Nomeia Octavio Gouvêa de Bulhões para o posto de ministro da Fazenda, e Roberto de Oliveira Campos para a pasta do Planejamento. Entre abril e agosto de 1964, os dois ministros e uma equipe de auxiliares, entre eles Mário Henrique Simonsen, preparam o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Divulgado publicamente em novembro, o programa tinha como objetivos principais: a retomada do crescimento, a estabilização dos preços, e o lançamento de reformas estruturais - financeira, tributária, e no mercado de trabalho. Destaca-se, entre essas várias mudanças, uma maior abertura da economia brasileira ao capital externo, principalmente norte-americano, por meio de empréstimos e de investimentos diretos.

Campos e Bulhões eram céticos quanto à adoção de medidas restritivas às importações, e temiam que o fechamento de nossa economia agravasse ainda mais a capacidade do Brasil competir internacionalmente. Mais do que isso, a internacionalização da economia brasileira, via incentivos à exportação e abertura ao capital estrangeiro, seriam fundamentais para melhorar a situação do balanço de pagamentos, cuja posição delicada era entendida como sério obstáculo ao crescimento econômico (RESENDE, 1990).

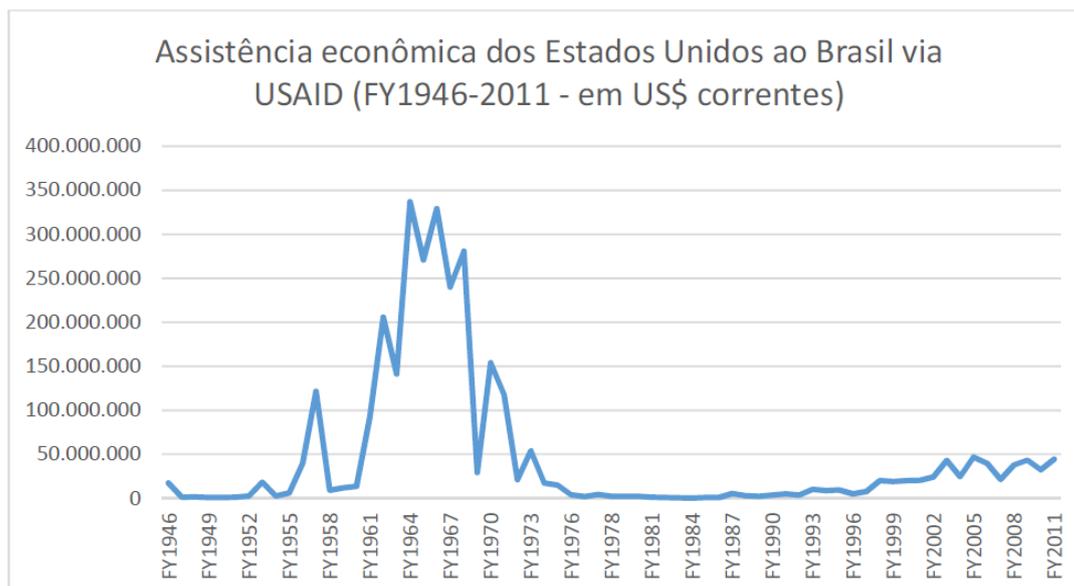
Nesse sentido, a aproximação com os Estados Unidos possuía dois componentes principais que se reforçavam: um ideológico e outro pragmático. Este dizia respeito sobre a capacidade do governo brasileiro em honrar compromissos assumidos da dívida externa. O desenho de um plano de estabilização econômica, seu cumprimento, e o resgate da confiança de credores e investidores internacionais, principalmente norte-americanos, era fundamental na estratégia brasileira para renegociar os débitos de maneira razoavelmente favorável aos interesses do país. Já em relação ao aspecto

ideológico, ele remete à própria justificativa da intervenção dos militares na política nacional; que, conforme o discurso de posse de Castelo, era necessária para livrar o país, dentre outros males, do comunismo. Naturalmente, numa conjuntura internacional de Guerra Fria marcada fortemente pelo conflito político-ideológico e pela busca de incremento de zonas de influência, o bloco capitalista liderado pelos Estados Unidos preocupava-se com a difusão de ideias socialistas na América Latina, principalmente após a ascensão de Fidel Castro em Cuba, em 1959.

Foi nesse cenário que o presidente norte-americano John F. Kennedy lançou, em 1961, um programa de ajuda econômica e desenvolvimento social internacional denominado *Aliança para o Progresso*. A percepção de parte significativa dos formuladores de políticas nos EUA era a de que as ideias revolucionárias encontrariam maior receptividade onde a miséria e a desigualdade social fossem mais acentuadas. Outros programas, como os *Peace Corps* (Corpos de Paz) e o *Food for Peace* (Alimentos para a Paz) integravam essa estratégia. A USAID (United States Agency for International Development) também surge em 1961 nesse mesmo contexto internacional.

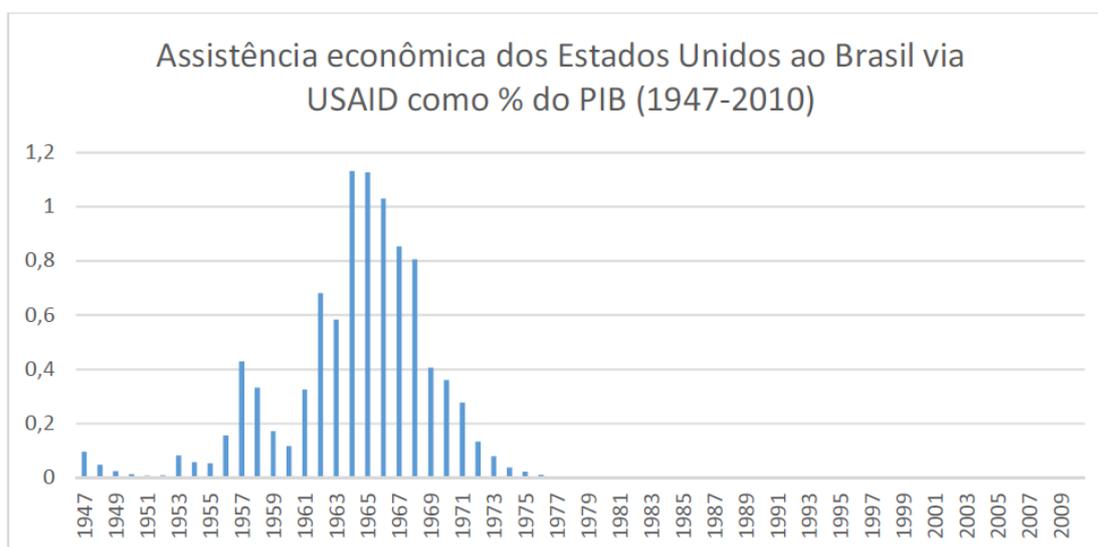
Fishlow (1974) e Lara Resende (1990) enfatizam que durante o período que vai de 1964 a 1967, apenas três países (Índia, Paquistão e Vietnã do Sul) receberam maior montante em ajuda líquida oficial via Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Taffet (2007) enfatiza que do FY1961 ao FY1968, o país foi “o maior” recebedor de assistência econômica dos Estados Unidos. Os três gráficos seguintes tratam da evolução histórica da assistência econômica da USAID ao Brasil (em dólares correntes, como porcentagem do PIB, e crescimento percentual anual; respectivamente).

Gráfico 1 – Assistência econômica dos Estados Unidos ao Brasil via USAID em US\$ correntes (FY1946-2011; ano-fiscal norte-americano 1946 a 2011).



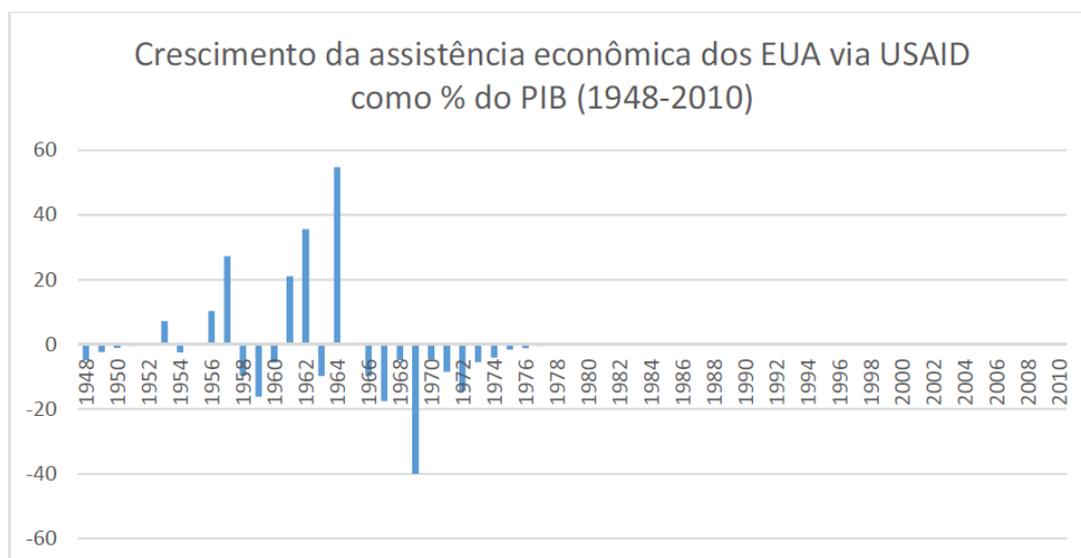
Fonte: US Overseas Loans & Grants [Greenbook], <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>. U.S. Economic Assistance, Historical \$ Obligations (não inclui assistência militar).

Gráfico 2 – Assistência econômica dos Estados Unidos ao Brasil via USAID como porcentagem do PIB (1947-2010).



Fontes: US Overseas Loans & Grants [Greenbook], <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>. U.S. Economic Assistance, Historical \$ Obligations (não inclui assistência militar) e GIAMBIAGI, Fabio et al. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)*, Apêndice Estatístico, Tabela A1 (PIB nominal dividido pela taxa de câmbio média do ano). A mudança de ano-fiscal norte-americano (julho a junho) para ano-fiscal brasileiro (janeiro a dezembro) foi feita por meio da técnica de médias móveis em duas etapas, já que houve uma mudança na legislação fiscal dos Estados Unidos. A partir de 1976, o ano-fiscal (fiscal year, FY) foi fixado de outubro a setembro. Desse modo, a primeira etapa engloba o FY 1976 mais o trimestre subsequente (julho a setembro); e a segunda compreende o período a partir do FY 1977.

Gráfico 3 – Crescimento anual da assistência econômica dos Estados Unidos ao Brasil via USAID como porcentagem do PIB (1948-2010).



Fontes: US Overseas Loans & Grants [Greenbook], <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>. U.S. Economic Assistance, Historical \$ Obligations (não inclui assistência militar) e GIAMBIAGI, Fabio et al. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)*, Apêndice Estatístico, Tabela A1 (PIB nominal dividido pela taxa de câmbio média do ano).

A USAID era a principal responsável pelo cumprimento das metas da *Aliança para o Progresso*. No entanto, mesmo sem esse canal institucionalizado já ocorriam empréstimos em caráter de assistência econômica para certos países em situações específicas. Em linhas gerais, ela trabalhava com dois tipos de empréstimos: empréstimos-programa (program loans) e empréstimos-projeto (project loans). Esses últimos tinham suas verbas liberadas após a análise e aprovação de um projeto específico; em geral nas áreas de infraestrutura, saúde ou educação. Já os empréstimos-programa tinham suas condicionalidades atreladas “somente” ao envio de relatórios macroeconômicos trimestrais pelo país receptor, e não eram destinados a projetos específicos (SKIDMORE, 1988). Mais um motivo, portanto, para que a equipe econômica de Castelo Branco se preocupasse com a restauração de confiança de investidores e credores na capacidade do país em honrar os seus compromissos. A “ajuda” econômica norte-americana legitimava fins políticos: o combate ao comunismo na América Latina.

Desse modo, é interessante notar que mesmo com a desconfiança que o governo norte-americano nutria por João Goulart, os empréstimos cresceram

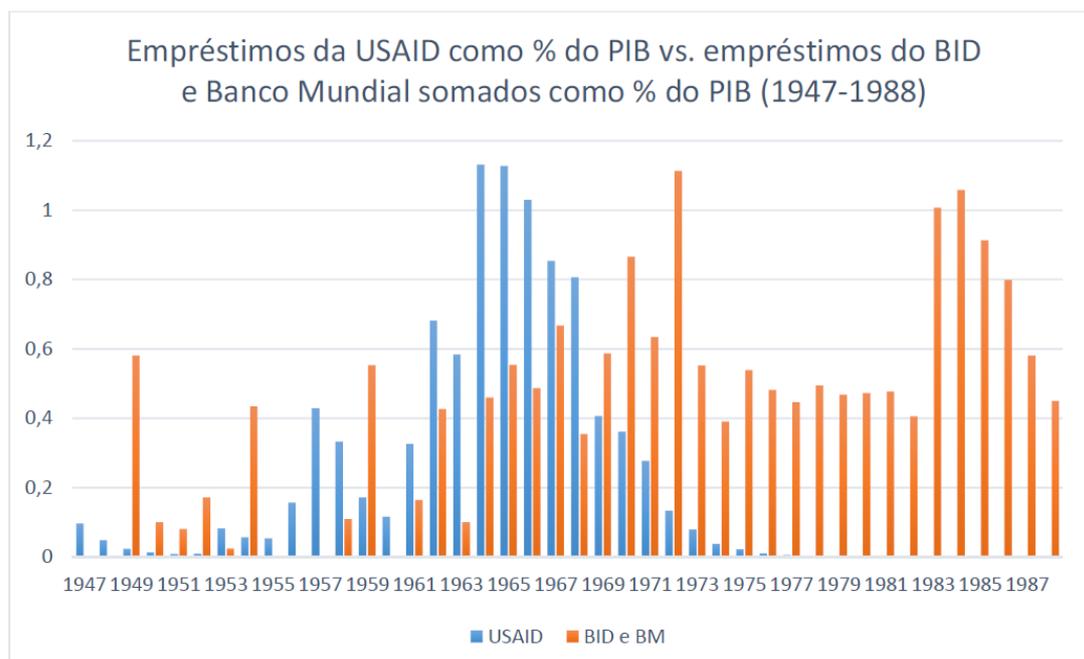
num primeiro momento (Gráfico 3). Foi realmente a partir de meados de 1962, possivelmente coincidindo com a aprovação da lei sobre remessa de lucros por empresas estrangeiras em setembro, que o quadro começa a mudar. Durante o ano fiscal de 1962, os desembolsos superaram US\$ 205 milhões, mas foram reduzidos a pouco mais de US\$ 141 milhões no ano fiscal seguinte; uma queda de mais de 31% em valores absolutos (Gráfico 1). Loureiro (2012) defende que a principal razão para essa mudança de postura do governo norte-americano foi a falta de confiança em Goulart. O mesmo autor argumenta que, de acordo com a percepção da Casa Branca, a administração trabalhista estava criando um ambiente político que fortalecia a posição dos comunistas – portanto minimizando os outros aspectos conhecidos das fricções entre Brasil e EUA na época, a saber: o cancelamento da concessão da Hanna Corporation para a exploração de minério de ferro, a encampação da subsidiária da ITT no Rio Grande do Sul, e a aprovação de uma nova lei sobre remessas de lucros para empresas estrangeiras pelo Congresso Nacional, em setembro de 1962. Deve-se lembrar, também, que no ano seguinte, o governo norte-americano adotou a estratégia de tentar estabelecer “ilhas de sanidade” no país; ou seja, negociar empréstimos diretamente com governos estaduais “confiáveis” – de acordo com a percepção da Casa Branca -, isolando, cada vez mais, o governo federal de Goulart.

Após o golpe de 1964, um empréstimo de US\$ 50 milhões em caráter de assistência para o desenvolvimento é aprovado. Essa foi apenas uma das transações, que no ano fiscal de 1964, totalizaram quase US\$ 337 milhões – um aumento de aproximadamente 140% em relação ao período anterior. Nos anos seguintes, a assistência econômica continuou em níveis altos de acordo com o Gráfico 1: US\$ 270,8 milhões (FY 1965), US\$ 329 milhões (FY 1966), US\$ 240 milhões (FY 1967) e US\$ 280,7 (FY 1968). Nesse período, por pelo menos três anos consecutivos, esses montantes ultrapassaram a marca de 1% do PIB brasileiro (Gráfico 2), e nos anos de 1967 e 1968, esse valor esteve ao redor de 0,8% (para efeito de comparação, a melhor marca de investimento direto estrangeiro como porcentagem do PIB no período 1964-1968 é a de 1965, com pouco mais de 0,68%). A partir daí, os empréstimos foram diminuindo até se tornarem pouco relevantes em meados dos anos 1970.

Tal quadro é fruto de, pelo menos, três mudanças relevantes. A primeira diz respeito ao maior engajamento norte-americano na guerra do Vietnã. Isso significa que, a partir de 1964 primordialmente, um volume crescente e significativo de recursos financeiros e humanos foi direcionado para esse conflito em detrimento de outras partes do globo (via USAID). Em segundo lugar, com a ascensão de Nixon em 1969, a política externa dos Estados Unidos para a América Latina apresentou mudanças. Os ideais norteadores da *Aliança para o Progresso* pareciam cada vez mais irrealistas, e a postura do governo norte-americano para a região tornou-se mais comedida. Dito de outra maneira: o combate ao comunismo tomou novas feições. Era imperativo a diminuição de custos, e com ela um enxugamento do papel da USAID; além disso, o uso de ações encobertas para debilitar governos de esquerda latino-americanos tornava-se mais comum. A nova abordagem procurava fomentar iniciativas entre o setor privado dos Estados Unidos e governos da região, e operar financiamentos e créditos prioritariamente via instituições multilaterais como o Banco Mundial. Por fim, a última mudança no perfil de nosso financiamento externo é relativa à própria economia brasileira que começa a crescer em um ritmo acelerado no período 1968-1973. Esse quadro favorável interno também foi importante para atrair capital estrangeiro, principalmente empréstimos para o setor de infraestrutura, área-chave para a manutenção das altas taxas de crescimento econômico por vários anos consecutivos.

Nesse sentido, se tomarmos o período que vai desde o golpe de 1964 até 1973, pode-se perceber que os financiamentos da USAID vão sendo gradativamente substituídos pelos créditos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial. Essas instituições, quando consideradas em conjunto, começam a ter um papel mais relevante na economia brasileira a partir dos anos do milagre brasileiro (1968-1973), conforme pode-se constatar no gráfico abaixo.

Gráfico 4 – Empréstimos da USAID comparados com a soma dos empréstimos entre BID e Banco Mundial; ambos como porcentagem do PIB (1947-1988).



Fontes: US Overseas Loans & Grants [Greenbook], <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>. U.S. Economic Assistance, Historical \$ Obligations (não inclui assistência militar) e GIAMBIAGI, Fabio et al. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)*, Apêndice Estatístico, Tabela A1 (PIB nominal dividido pela taxa de câmbio média do ano). A mudança de ano-fiscal norte-americano (julho a junho) para ano-fiscal brasileiro (janeiro a dezembro) foi feita conforme explicitado no segundo gráfico do Anexo 4. As séries históricas dos empréstimos do BID e do BIRD foram obtidas em ARAÚJO, Aloísio B. de. *O governo brasileiro, o Bird e o Bid: cooperação e confronto* de acordo com as Tabelas I.5 (p. 25) e II.1 (p. 29) respectivamente.

Referências Bibliográficas

ABREU, Marcelo de Paiva (1990). *Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964*. IN ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 31ª reimpressão.

ARAÚJO, Aloísio Barboza de (1991). *O governo brasileiro, o Bird e o Bid: cooperação e confronto*. Rio de Janeiro, IPEA.

BAER, Werner (1977). *O Crescimento Brasileiro e a Experiência Desenvolvimentista: 1964-1974*. *Estudos CEBRAP* 20, mai./jun. 1977, pp. 7-26.

_____. *A Economia Brasileira*, 3ª ed. (2009). São Paulo: Nobel.

FISHLOW, Albert (1974). *Algumas Reflexões sobre a Política Econômica Brasileira após 1964*. *Estudos CEBRAP* 7, jan./mar. 1974, pp. 6-65.

_____ (2007). Trinta anos combatendo a inflação no Brasil: do Paeg ao Plano Real IN MOURA, Alkimar R. (org.) *Paeg e Real: dois planos que mudaram a economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV.

HERMANN, Jennifer (2011). Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre Econômico” (1964-1973) IN GIAMBIAGI, Fabio et al. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2ª reimpressão.

LOUREIRO, Felipe P. (2012) *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse: a Política Econômica nos governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964*. Tese de Doutorado, FFLCH-USP, 2012.

PASTORE, Affonso Celso; PINOTTI, Maria Cristina (2007). O Paeg e as políticas econômicas dos anos 1960 e 1970 IN MOURA, Alkimar R. (org.) *Paeg e Real: dois planos que mudaram a economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV.

RESENDE, André Lara (1990). Estabilização e Reforma (1964-1967) IN ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 31ª reimpressão.

SKIDMORE, Thomas (1988). *Brasil: de Castelo a Tancredo 1964-1985*, 5ª reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

USAID Economic Analysis and Data Services (2013). *U.S. Overseas Loans & Grants [Greenbook]*. U.S. Economic Assistance, Historical \$ Obligations.

TAFFET, Jeffrey F. (2007) *Foreign aid as foreign policy: the Alliance for Progress in Latin America*. New York: Routledge.

VILLELA, André (2011). Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida IN GIAMBIAGI, Fabio et al. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2ª reimpressão.