

na oferta de crédito público e câmbio barato para a compra de máquinas, equipamentos e insumos, ao mesmo tempo que a tentativa de expandir os empreendimentos estatais por meio da obtenção de recursos externos de governo a governo esbarrava em contradições incontornáveis entre os objetivos de política externa do Brasil e dos Estados Unidos.

O legado varguista

Embora a figura de Vargas seja talvez a mais controvertida da história brasileira, poucos negariam que seu legado a marcou radicalmente. A ação e a retórica política de Getúlio foram essenciais para legitimar o avanço da intervenção estatal para remediar os desastres econômicos e sociais que o livre mercado produzia, ao redor do mundo, nos anos 1930. Sua ação voltou-se para mudar a estrutura produtiva e financeira da economia brasileira, reduzindo sua dependência de *commodities* produzidas por trabalhadores muito mal pagos em latifúndios pouco produtivos e sua submissão regular aos gestores de fluxos internacionais voláteis de capitais, cujas exigências de credibilidade e rentabilidade se traduziam em políticas econômicas que deprimiam o investimento produtivo e os níveis de emprego e salário. Contra isso tudo, Vargas consolidou, no Brasil, uma noção de desenvolvimento econômico associada não mais à vocação agroexportadora, mas à incorporação de novas tecnologias industriais e à criação maciça de empregos urbanos, cujas condições contratuais deixariam de estar sujeitas quase que ao livre-arbítrio dos contratantes, passando a ser reguladas publicamente. O reformismo era justificado como uma alternativa à subversão política interna: o avanço do comunismo era considerado inevitável caso a estrutura econômica decadente fosse deixada à sua própria sorte, alienando parcela crescente da massa trabalhadora do mercado de trabalho, mais propensa ao radicalismo político do que os empresários incapazes de pagar bancos temerosos da rolagem de dívidas, embora também sentissem aversão especial aos banqueiros. Como esperado, os dividendos políticos que a expansão dos direitos sociais e do emprego urbano trouxeram para Vargas deram algum crédito à sua identidade de "pai dos pobres". Mas também afastaram a parte mais conservadora das camadas médias e capitalistas de um projeto desenvolvimentista que também as favorecia.

O principal obstáculo ao programa de reforma da economia era a debilidade da organização empresarial e financeira no Brasil. Empresas e bancos locais preferiam investimentos com maturação rápida em vista do histórico de instabilidade econômica e fugiam dos riscos de empreendimentos industriais de maior escala e complexidade tecnológica. Filiais estrangeiras eram afastadas pelas mesmas incertezas, além da escassez de reservas cambiais para importações e remessas de lucros, em meio às dificuldades trazidas pela Grande Depressão e pela Segunda Guerra. Empresários locais e estrangeiros tampouco concordavam em financiar, com tributos elevados sobre a renda ou o patrimônio, a intervenção estatal necessária para resolver os gargalos que o setor privado era incapaz de superar. O imposto sobre lucros extraordinários foi objeto de revolta empresarial em 1945, e outros projetos tributários foram sistematicamente vetados pelo Congresso Nacional até 1964. Um padrão fiscal regressivo que contava com impostos indiretos sobre transações comerciais e cambiais contornou resistências políticas à tributação direta, mas não impediu a emergência de déficits públicos recorrentes. Emissões sustentavam em parte a ampliação do gasto público, mas também sancionavam elevações de preços associadas a gargalos estruturais de oferta e desequilíbrios cambiais, em contexto de grande proteção de mercado. Além de reiterar a preferência empresarial por investimentos de prazos mais curtos, a inflação acentuava conflitos distributivos entre empresários de diferente porte, camadas médias e trabalhadores manuais.

Diante da pressão do conflito distributivo, e de um legado histórico profundo de preconceito contra o valor do trabalho manual, o modo de tratar a chamada questão social também não era consensual. Para parcelas crescentes das camadas médias ameaçadas pela inflação, por exemplo, a elevação do salário mínimo afastava a possibilidade de realizar a aspiração por um estilo de vida próximo ao *american way*, com casas próprias grandes, plenas de automóveis, eletrodomésticos e, na nossa tradição, empregados domésticos. Não surpreende que os apelos de Vargas pela integração de grupos sociais pobres e marginalizados e pela redução das desigualdades salariais fossem respondidos com a acusação de demagogia populista. Camadas médias urbanas eram especialmente suscetíveis a essas acusações, pois dependiam de salários básicos baixos para manter seu *status* social e um padrão de consumo diferenciado. Assim, muitos membros da classe média se opunham ao trabalhismo varguista, muito embora fossem beneficiados

pela ampliação das oportunidades de empregos qualificados e pequenos negócios urbanos trazidas pelo desenvolvimento industrial. Maiores motivos de insatisfação tinham os trabalhadores rurais que não gozavam dos direitos dos trabalhadores urbanos, muito embora encontrassem consolo na expansão da fronteira agrícola e no êxodo para as cidades. De todo modo, o conflito distributivo dificultava a tarefa, já complexa, de assegurar suporte político para governar a transição de uma economia de base agrária para uma industrial e urbana, e construir uma rede de proteção social nesse processo.

Diante das debilidades da organização empresarial e financeira e das resistências ao financiamento da intervenção estatal, o projeto desenvolvimentista brasileiro dependia de oportunidades de recorrer a financiamento externo. No segundo governo, a existência de um Congresso Nacional conservador empurrava o Executivo, desde o início, para uma estratégia "cooperativa" de obtenção de recursos, ao mesmo tempo que o Ponto IV da política externa norte-americana o convidava para esse caminho. Contornando obstáculos internos desfavoráveis, a realização do projeto econômico de Vargas vinculava-se, porém, a condicionamentos políticos externos que foram revertidos de maneira mais ou menos súbita, sem que o presidente pudesse fazer algo além de ameaças que não atingiam mais seus interlocutores (uma vez que as jazidas de minerais estratégicos deixaram de interessar o Departamento de Estado tanto quanto de início interessaram). De fato, o financiamento externo requerido dependia de decisões que só podíamos induzir em uma conjuntura geopolítica que fosse favorável o bastante para subordinar as considerações econômicas que orientavam a diplomacia dos Estados Unidos — ampliar o escopo de atuação internacional de suas empresas na produção de insumos básicos e na infraestrutura — a considerações macropolíticas associadas à necessidade de formar alianças para finalidades de segurança. E essa conjuntura geopolítica modificou-se depois que o Brasil perdeu a posição monopolista no fornecimento de areias monazíticas e depois que o governo Eisenhower resolveu tirar todas as consequências diplomáticas desse fato, contra um governo que era nacionalista demais e aberto ao capital externo de menos para o gosto dos estrategistas do Partido Republicano.

Nesse sentido, e muito embora a Carta-Testamento que Vargas dedicou ao povo e a seus inimigos internos e externos tivesse um teor nacionalista inegável, seu nacionalismo não era xenófobo, no sentido de recusar-se a contar com

recursos externos ou barrar a entrada de capitais estrangeiros no Brasil, desde que devidamente regulados. A crise de seu projeto econômico, portanto, não foi a de um projeto de desenvolvimento estritamente nacional e avesso à participação de capitais estrangeiros, embora alguns observadores diplomáticos norte-americanos compartilhassem dessa opinião sobre seu suicídio com alguns intérpretes locais mais ou menos ligados ao Partido Comunista. Foi a crise, sim, de uma forma de desenvolvimento associado do capitalismo brasileiro diferente daquela que vingaria na segunda metade da década de 1950, mas ainda assim a crise de uma proposta de desenvolvimento associado. Afinal, desde cedo o presidente dizia não ser possível concentrar os fundos necessários para os planos nacionais de desenvolvimento apenas com base em "nossas escassas disponibilidades financeiras" ou, pelo menos, "sem sacrifícios dos níveis de vida" (Vargas, 1951-1954, p.187). Mas sua preferência era por recursos transferidos bilateral ou multilateralmente, isto é, pelo Eximbank ou pelo Banco Mundial. E ainda que admitisse projetos privados (especialmente por meio de *joint ventures*), o ex-presidente acreditava que sua atração dependia inicialmente da resolução dos "pontos de estrangulamentos" da expansão industrial. Logo, o êxito da estratégia envolvia ampliar o escopo de atuação de empresas estatais no setor de insumos básicos e infraestrutura, mobilizar recursos domésticos para financiá-las e complementá-los com fundos externos, mas controlando as formas de inserção econômica e de remessas de rendimentos do capital estrangeiro.

Mas outra vulnerabilidade desse projeto de associação era que os termos desejados de associação eram diferentes para os possíveis sócios. De fato, um ponto central da barganha diplomática com o Departamento de Estado estava precisamente no papel relativo dos empréstimos governamentais e dos fluxos de investimento direto externo destinados pelos Estados Unidos ao Brasil e, em sua face interna, a participação relativa de capitais externos norte-americanos ou empresas estatais brasileiras na produção de insumos básicos e infraestrutura, seja no setor petrolífero, seja no elétrico ou de extração e processamento mineral. E, embora a solicitação feita para financiar empreendimentos nacionais no setor petrolífero com recursos do Eximbank (e, depois, do Banco Mundial) tenha sido rejeitada desde muito cedo, com o argumento público de que havia capitais externos disponíveis para realizar o serviço necessário (e com o argumento confidencial de que fazê-lo seria fortalecer aqueles que queriam um monopólio nacional no

setor), os estrategistas do governo Eisenhower e do Banco Mundial também sabiam que aliviar a crise cambial brasileira ou financiar empreendimentos públicos em outros setores seria relaxar a pressão de forçar o país a abrir o setor petrolífero para investimentos externos.

Nesse sentido, o projeto varguista também dependia muito da disponibilidade de divisas cambiais obtidas por meio de exportações agrícolas, mormente café, particularmente depois que a vulnerabilidade cambial brasileira foi usada pelo governo Eisenhower para forçar modificações na forma de participação e associação do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico do Brasil. Como sempre, porém, o mercado internacional do café era submetido a nítidos ciclos de preço, às vezes parcialmente controlados por arranjos de formação de estoques. Embora sua conjuntura fosse favorável nos primeiros anos de governo, sua reversão em 1954 ajudou a compor um quadro de crise cambial que se arrastava desde 1952. A forma como essa crise vinha sendo tratada, por sua vez, também acentuava a vulnerabilidade do governo. A negociação de empréstimos-ponte foi usada pelo governo Eisenhower, por exemplo, para exigir contenção do gasto público e do crédito interno, e a revisão do projeto da Petrobras. A possibilidade de que a crise cambial fosse crônica foi usada pelo Banco Mundial e pelo governo Eisenhower como argumento para justificar que a capacidade de endividamento do país já tinha sido esgotada e que não deviam ser liberados novos empréstimos. O projeto varguista de governo dependia de divisas cambiais abundantes também porque buscava usar a disponibilidade de divisas baratas, dada a taxa de câmbio fixada há anos, para fomentar o investimento e a produção local dependente de importações; mas as desvalorizações cambiais de 1953 aumentaram o custo de bens de produção importados e provocaram descontentamento entre os industriais, sem que a mudança cambial fosse considerada satisfatória por boa parte dos exportadores. A alteração cambial também teve um impacto inflacionário que, por sua vez, deprimia os salários reais e acentuava o descontentamento popular contra o governo, levando-o a uma reação em maio de 1954 que acirrou o conflito político e social no país e erodiu a sustentação do governo junto ao Congresso e aos militares. Ou seja: a crise cambial conjugou-se à crise da estratégia de financiamento externo para dificultar a estratégia de controle trabalhista e conciliação política sob a qual se assentava o modo de governar de Vargas.

A despeito de seguir de crise em crise, entretanto, o balanço das realizações econômicas do governo Vargas é positivo. Ninguém melhor para lembrar-nos do que alguém que participou do cotidiano do ex-presidente naqueles momentos cruciais da história brasileira. Com a palavra, Rômulo de Almeida (1982, p. v-vi):

Este segundo governo, o oriundo do voto popular, está despertando um interesse particular pela herança econômica (positiva) para a política do desenvolvimento e pelo (controvertido) legado político para a crise da representação no Brasil. Com efeito, nele foi criada a Petrobras, lançados os projetos da Eletrobrás, depois de implantado o Fundo Federal de Eletrificação, e o Plano do Carvão; estabelecidos o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e o Banco do Nordeste do Brasil; estabelecida a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia – Spevea, depois de uma longa conferência sobre a região que juntou representantes das várias esferas governamentais, da inteligência e do empresariado; ampliadas as fontes de financiamento rodoviário; implantados a Capes – Companhia de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior – e o programa nuclear (Álvaro Alberto); instituídos a Carteira de Colonização do Banco do Brasil (que teve, lamentavelmente, vida breve), e o Instituto Nacional de Imigração e Colonização; expandido o crédito agrícola, criado o seguro agrário e ampliado o sistema de garantia de preços mínimos; dada preferência ao reaparelhamento de ferrovias e portos; lançada a base da indústria automobilística, com ênfase em caminhões e tratores, e a da expansão da indústria de base [...] Convém observar que além das criações nesse pequeno período, foi ele caracterizado também pelo reforço das estruturas encontradas, como a Vale do Rio Doce, o DNER e o Fundo Rodoviário, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, criadas no primeiro Governo [...]. Um exame do Programa de Metas, elaborado depois pelo Conselho Econômico, com apoio técnico do BNDE, no governo Kubitschek, revelará que este dinâmico período é uma continuação do governo Vargas, pois a maioria dos projetos é baseada nos projetos, nas agências e nos fundos legados por este. Mas não se pode deixar de distingui-los. Em três pontos, de certa maneira a administração Kubitschek se diferencia da de Vargas: a adesão a uma industrialização que privilegia os bens duráveis de consumo e a abertura franca ao capital estrangeiro, o que a faz iniciadora do modelo econômico exacerbado depois de 1964; a preferência pelo rodoviarismo (na administração JK se estabeleceu a Rede Ferroviária

Nacional, mas os recursos legais não foram liberados); e, afinal, o uso franco dos meios de comunicação, para defender e valorizar o governo.

A herança varguista é, de fato, nada irrelevante. Sem seu segundo governo, a eleição de Kubitschek, vários dos projetos de investimento do Plano de Metas, além do principal instrumento de financiamento e coordenação do Plano, ou seja, o BNDE, seriam impossíveis: certamente não seriam legados de um governo de Cristiano Machado ou Eduardo Gomes. O suicídio de Vargas também virou a maré da opinião pública na direção das forças políticas que, senão tanto nacionalistas como ele, levaram adiante um projeto de industrialização do país diferente daquilo que seus opositores defendiam e evitaram reverter as reformas na estrutura de proteção social, antes pelo contrário. Na verdade, o insucesso de Vargas explica em parte o sucesso de Kubitschek, mas explica muito do insucesso da UDN. De todo modo, foi a partir do legado institucional que Vargas construiu que Juscelino prometeria avançar "50 anos em 5" sem vacilações, talvez com reajustes nas alianças político-sociais, prioridades socioeconômicas e formas de financiamento internacional, mas certamente com outro padrão de consumo em mente.

Seja como for, havia mais semelhanças entre Vargas e Kubitschek do que entre Vargas e Gudin, por exemplo. E embora existam inegáveis diferenças entre Vargas e JK (que não nos cabe aqui explorar), estas dificilmente podem ser simplificadas pelos termos nacional-desenvolvimentismo e desenvolvimentismo, se tomarmos essas categorias não como construtos ideológicos fixados, mas como construções históricas mutáveis e contraditórias, e se levarmos em conta que Vargas parece ter sido mais pragmático (e, ao mesmo tempo, exigente) nas relações com o capital estrangeiro do que às vezes sugerido, e que foi incapaz de converter a burguesia nacional, elites políticas e militares ao ideário trabalhista de justiça social. Ademais, o Plano de Metas do governo Kubitschek esteve inegavelmente apoiado em instrumentos políticos, financeiros e organizacionais herdados do velho presidente nacionalista que, sabendo estar dando um passo para a história, preferiu entregar a vida a assistir à vitória de um projeto nacional oposto ao seu. Sem ter sido ainda perdoado, porém, por aqueles que gostariam que o desfecho da crise de 1954-1955 fosse mais favorável aos liberais udenistas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arquivos

- ARQUIVO da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Exames).
 DE: Arquivo do Departamento de Estado – EUA: CPDOC-FGV.
 EUG: Arquivo Eugênio Gudin: CPDOC-FGV.
 GV: Arquivo Getúlio Vargas: CPDOC-FGV.
 JMW: Arquivo José Maria Whitaker: CPDOC-FGV.
 OA: Arquivo Oswaldo Aranha: CPDOC-FGV.
 SC: Arquivo Souza Costa: CPDOC-FGV.
 National Archives – Série M – 1487 (Internal Political and National Defense Affairs of Brazil, 1950-1954): rolos 1-14.
 National Archives – Série M – 1489 (Internal Economic, Industrial and Social Affairs of Brazil, 1950-1954): rolos 1-34.

Livros, artigos e depoimentos

- 150 ANOS de café. Textos de Edmar Rocha, Robert Greenhill. Rio de Janeiro: Salamandra, 1992.
 A MISSÃO COOKE no Brasil. Relatório dirigido ao Presidente dos Estados Unidos da América pela Missão Técnica Americana enviada ao Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1948.
 ABREU, M. P. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
 ———. Brasil e a economia mundial, 1930-1945. In: FAUSTO, B. (Org.). *História geral da civilização brasileira*. 2.ed. São Paulo: Difel, 1986. t.3, v.4, p.9-49.