

lourdes sola

idéias econômicas
decisões políticas

edusp

FAPESP

1. INDUSTRIALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO: A MATRIZ IDEOLÓGICA

1.1. ENTRE O DIRIGISMO E O LIBERALISMO

Em fins de 1944, o papel do Estado na economia brasileira (e no mundo) foi objeto de um debate nos círculos oficiais conhecido como “a controvérsia sobre o planejamento”. Foi na forma de pareceres e relatórios *técnicos* que se explicitaram as duas posições alternativas típicas – o neoliberalismo e o dirigismo. Ambas constituíram a matriz ideológica dos debates sucessivos sobre os rumos da política econômica que ocuparam a cena nacional até 1956. Vale a pena reconstituí-la brevemente.

Os principais protagonistas foram os economistas Eugênio Gudin e Roberto Simonsen. O primeiro era o principal relator da Comissão de Planejamento Econômico (COE), órgão recém-criado por Vargas e subordinado ao Conselho de Segurança Nacional. Além de catedrático da Faculdade de Economia da Universidade do Rio de Janeiro, Simonsen, empresário e historiador paulista, era presidente-fundador da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e relator do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (Cnpic) criado em 1943 e diretamente subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

A primeira proposta formal de planejamento econômico foi elaborada por Simonsen em nome do Cnpic e apresentada à Comissão de Planejamento Econômico a pedido de Vargas. Foi objeto de um ataque virulento ao *dirigismo* por parte de Gudin, com o título de "Os Novos Rumos da Política Econômica". Publicado logo em seguida, esse relatório converteu-se rapidamente em um manifesto liberal.

O interesse analítico da controvérsia consiste, precisamente, no fato de se apresentarem como duas constelações ideológicas polares, o que permite esclarecer algumas questões já mencionadas no capítulo anterior. Em primeiro lugar, ela nos obriga a determinar as circunstâncias nas quais a industrialização e o planejamento converteram-se em objeto de conflito entre os decisores de política econômica – o que contradiz a hipótese de Hirschman segundo a qual estas teriam sido tarefas consensuais na América Latina, "não antagonísticas" – por oposição às reformas redistributivas. Em que medida isso se explica em função da conjuntura de incerteza econômica e política que prevaleceu nos últimos anos do Estado Novo? Essa questão deve ser contextualizada, na medida em que o surto inflacionário de 1943 combinava com fatores políticos, relacionados com a integração do Brasil no sistema de alianças internacional liderado pelos Estados Unidos, que fora ratificado pelos Acordos de Washington de 1942. O início do processo de democratização data dessa mudança na forma de inserção do Brasil no ambiente internacional, bem como da pressão crescente dos formadores de opinião. Significava também novas perspectivas para o setor da elite brasileira empenhado em formular alternativas econômicas para o modelo de crescimento autárquico e a ordem social regulada, introduzidos por Vargas na década anterior.

É com esse pano de fundo que a industrialização e o planejamento tornaram-se tópicos vitais de política econômica e objeto de conflito intratecnocrático, que estão na raiz da polarização ideológica entre atores políticos que integravam as arenas decisórias relevantes: os técnicos, os militares, os empresários e os políticos profissionais.

Há, no entanto, outras razões para privilegiar os termos em que se desenvolveu aquela controvérsia. Ela abre espaço para explorar outras questões, relacionadas com as funções políticas do saber técnico. Até que ponto o conhecimento técnico e científico, quer na forma de teorias econômicas disponíveis, quer na dos diagnósticos e prescrições das mis-

sões estrangeiras de 1944 e de 1948 – Cooke e Abbink –, foi instrumental para a mobilização dos recursos políticos por parte de cada um dos grupos em que se dividiam os formuladores de política econômica? Até que ponto convalida a hipótese aqui adotada, segundo a qual a teoria da Cepal não só veio preencher um vácuo analítico mas, sobretudo, conferiu legitimidade científica a uma postura ideológica e a uma opção de política econômica previamente existentes?

A discussão dessas questões é pertinente por outra razão. Pode contribuir para introduzir a questão da emergência de um denominador comum observável durante os "anos de confiança" (1956-1960) entre diferentes grupos de técnicos, integrantes de alianças políticas distintas e filiados a tradições teóricas que se apresentavam como rivais. Pois, como se verá, foi somente durante o governo de Juscelino Kubitschek, já sob os auspícios do Plano de Metas, que a industrialização e o planejamento adquiriram o caráter de tarefas unificadoras entre os responsáveis pela gestão da economia.

Nem o diagnóstico da economia brasileira feito por Gudin nem suas propostas de política econômica refletiram uma posição antiindustrialista, como diriam mais tarde seus adversários. Uma análise dos textos relevantes tampouco fornece evidências que justifiquem classificar a industrialização *per se* como uma tarefa conflituosa¹. As diferenças entre Gudin e Simonsen referiam-se à direção a ser imprimida àquele processo e tornam-se patentes também nas propostas, alternativas, de política industrial. Protecionismo ou *laissez-faire* recobriam, isto sim, posições divergentes sobre opções básicas para o desenvolvimento capitalista no Brasil – e, em particular, sobre a modalidade de inserção do país no novo sistema de cooperação internacional. Essa questão, por sua vez, implicava diferenças sobre quais seriam os principais agentes econômicos e os beneficiários da industrialização, bem como o ritmo do crescimento econômico. É desse ponto de vista que a industrialização se converteu em uma questão extremamente politizada.

1. Há consenso nesse ponto entre os vários autores que trataram do tema. Vejam-se os textos publicados inicialmente sob a forma dos três relatórios no livro de Eugênio Gudin e Roberto Simonsen, *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*, Rio de Janeiro, IPEA/Inpes, 1978. Essas posições foram descritas com rigor por Ricardo Bielschowski, *op. cit.*

Em seu primeiro relatório, Simonsen afirma que a principal meta é quadruplicar a renda nacional “no menor tempo possível” (doze a quinze anos), a fim de ampliar o mercado interno e eliminar a pobreza e o atraso econômico. Essa meta era apresentada como uma condição *sine qua non* para se contornar a ameaça iminente de “inquietação social” e “instabilidade política” gerada pela rápida disseminação dos valores e hábitos de consumo dos países avançados. Ao mesmo tempo, argumentava aquele autor, os escassos recursos disponíveis para os empresários nacionais e os agentes dinâmicos daquele processo e a futilidade dos “métodos clássicos” para tornar viável um projeto de crescimento acelerado impunham que se atribuísse ao Estado funções de liderança. Em dois níveis distintos: ampliação do escopo de sua função empresarial tradicional, responsável também pelos investimentos sociais, e promoção da integração vertical do setor manufatureiro (insumos básicos e indústrias de bens de capital) por meio da implantação dos planos quinquenais. Através destes últimos e garantidos, também, a continuidade das medidas protecionistas e o apoio de um sistema de incentivos, os empresários nacionais seriam induzidos a participar da instalação de novos setores industriais. O Estado também deveria desempenhar o papel de principal intermediário financeiro, a fim de assegurar um permanente aporte de capital estrangeiro na forma de empréstimos oficiais “de governo a governo”².

As expectativas de Simonsen, apesar de demasiado otimistas, tinham alguma base na realidade, pois se apoiavam nas propostas derivadas do primeiro diagnóstico geral da economia brasileira, formulado sob os auspícios da Missão Cooke. Essa missão veio ao Brasil em 1943 por solicitação direta de Vargas a Roosevelt; suas recomendações encaixavam-se bastante nas teses propugnadas por Simonsen desde a década de 1930. Admitia-se a necessidade urgente de elevar o padrão de vida da população brasileira a partir do pressuposto (pouco ortodoxo) de que o

2. Como nota Luciano Martins, *op. cit.*, pp. 309-330, a estimativa para o empréstimo oficial esperado dos EUA equivalia a 0,2% da renda nacional desse país, o que denota um otimismo injustificado. Baseava-se no pressuposto de um interesse político inusitado por parte do governo norte-americano não só em financiar uma “revolução nas estruturas” responsáveis pelo atraso econômico do Brasil como também na melhoria do padrão de vida das populações locais – um Plano Marshall para o Brasil. Veja-se também a introdução de Carlos Von Dollinger a Eugênio Gudín e Roberto Simonsen, *op. cit.*, pp. 5-25.

comércio internacional se desenvolveria melhor entre nações igualmente prósperas. As prescrições básicas eram as seguintes: a) substituição de importações de produtos essenciais, como insumos básicos e equipamentos; b) modernização tecnológica da indústria brasileira; e c) criação de mecanismos institucionais para garantir o fluxo contínuo de poupança interna para o setor industrial. Sob esse aspecto, a recomendação principal foi a criação de um “regulador” do mercado de capitais, função a ser desempenhada por bancos de investimento³.

Além da autoridade técnica da Missão Cooke, invocada com bastante frequência por Simonsen, interessa frisar a importância que ele atribuía àquelas metas econômicas como um pré-requisito para a estabilidade política^{4,5}.

A Missão Cooke teve, sem dúvida, um papel estratégico no sentido de trazer águas para o moinho de Simonsen. Outros episódios ajudaram-no a trazer à tona a necessidade de uma política de industrialização. O primeiro Congresso Brasileiro de Economia, também realizado em 1943, foi cenário de um debate público sobre as mesmas questões entre empresários e técnicos – pela primeira vez independentemente do controle governamental. Antes mesmo da chegada da Missão Cooke, em 1942, Vargas havia solicitado aos técnicos do Dasp que elaborassem o que seria o Plano Quinquenal de Obras Públicas e Reequipamento da Defesa Nacional⁶.

3. O relatório da Missão Cooke foi publicado apenas alguns anos mais tarde, mas circulou informalmente entre técnicos e empresários. Veja-se Fundação Getúlio Vargas, *A Missão Cooke no Brasil*, Rio de Janeiro, Centro de Estudos de Problemas Brasileiros, 1948.

4. Deve-se frisar que desde 1933-34 Simonsen estivera organizando ativamente estudos estatísticos sobre os padrões de vida da população de diversos Estados do Brasil. Nesse aspecto, contudo, ele parece ter sido uma voz no deserto durante os anos 30 e ignorado pelos seus pares. Roberto Simonsen, *Níveis de Vida e Economia Nacional*, São Paulo, Centro de Estudos e Ação Social, 1940.

5. Roberto Simonsen, *Alguns Aspectos da Política Econômica mais Convincente para o Brasil*, São Paulo, Federação das Indústrias, 1943.

6. Esse plano não foi executado. Era uma novidade em termos de planejamento, pois estabelecia uma lista de prioridades para investimentos durante os cinco anos seguintes, na forma de um orçamento especial. Ver Daland, *Estratégia e Estilo de Planejamento Brasileiro*, Rio de Janeiro, Lidador, 1969.

Ao contrário do que ocorrera na década de 1930, quando Simonsen fora uma voz solitária entre os empresários, sua posição, agora, tornava-se bastante representativa, atuando como catalisador de uma tendência claramente observável tanto *fora* como *dentro* dos círculos oficiais. Além disso, seus argumentos a favor do planejamento global da economia – “técnica, científica, independente da forma de governo” – baseavam-se em premissas similares àquelas subjacentes às futuras teorias da Cepal. Apoiava-se, assim, em uma crítica enfática do desenvolvimento espontâneo, em países como o Brasil; na recusa das soluções paliativas de política econômica, implantadas até então; e, sobretudo, na eficácia do planejamento global para viabilizar sua estratégia de industrialização.

Em conclusão, as teses defendidas por Simonsen e que entraram em circulação por volta de 1944 representavam a opção por uma estratégia econômica bastante típica – que mais tarde seria qualificada de desenvolvimentista. Respectivamente: a) crescimento acelerado da renda nacional, cujo pólo dinâmico deveria ser o processo de industrialização com vistas à auto-suficiência relativa do país – condição para superar definitivamente as restrições ao crescimento impostas pela restrição cambial; b) expansão e diversificação do mercado interno como motor dinâmico do crescimento econômico; c) preocupação com as dimensões sociais do desenvolvimento capitalista no Brasil refletida, entre outras coisas, nas propostas concretas de gastos públicos a serem canalizados para programas de educação e saúde; e d) o Estado como o *centro* privilegiado do qual deveriam partir as diretrizes a longo prazo para levar a cabo a “revolução das estruturas”, por meio das novas técnicas de planejamento.

A circulação relativamente intensa desse conjunto de proposições entre os setores da elite econômica e política veio reforçar o clima propício para a penetração posterior das teses da Cepal. A atração que o discurso da Cepal viria a exercer sobre os decisores, e, acima de tudo, o enorme impacto que o Manifesto Prebisch teve no Brasil entre os técnicos e nos círculos empresariais deveu-se, em grande parte, à existência prévia de uma tradição de política econômica de feição intervencionista e claramente “desenvolvimentista”, a partir da década de 1930. Além disso, o Manifesto Prebisch satisfazia a uma necessidade política – a de legitimar as posições do setor mais consciente do empresariado nacio-

nal, bem como de seus (ou autoneomeados) porta-vozes desde o Estado Novo, os técnicos nacionalistas.

Resta agora indicar de que maneira o discurso econômico da Cepal veio preencher um vácuo ideológico – o qual, até a década de 1950, deixara os adeptos do intervencionismo em posição de comparativa inferioridade *técnica*. Pode-se obter um primeiro *insight* da função política adicional das idéias econômicas por meio de um confronto com as propostas alternativas de Gudin.

1.2. A FUNÇÃO POLÍTICA DAS IDÉIAS ECONÔMICAS: UMA REINTERPRETAÇÃO DA “CONTROVÉRSIA DO PLANEJAMENTO”

O que chama a atenção do leitor no relatório elaborado por Gudin, além das propostas concretas de política econômica, são três características que dizem muito a respeito dos termos em que se desenvolvia a discussão.

A primeira delas, registrada por vários autores, dentre os quais Dollinger, é a superioridade técnica dos argumentos de Gudin⁷. A julgar por critérios estritamente técnicos – perícia nas técnicas de mensuração, rigor no uso das categorias macrokeynesianas, capacidade de integrar com competência as teorias econômicas mais recentes (Keynes, A. Hansen, Harberler) – o documento de Gudin validava suas credenciais de economista. Esse é um dado importante, considerando-se o contexto social em que a economia como disciplina estava ainda em via de adquirir foros de profissão autônoma respeitável⁸.

As acusações mútuas de ignorância e exibicionismo que marcaram a controvérsia não deveriam obscurecer um fato pertinente: não só as

7. É interessante notar que Gudin se esmera mais do que Simonsen em fazer acusações pessoais e/ou políticas, chamando seu adversário de “representante dos interesses particularistas”. Como nota Dollinger, apesar da superioridade técnica de Gudin, a réplica de Simonsen contém uma brilhante defesa do planejamento ao mesmo tempo que dirige seu ímpeto crítico, predominantemente, para a questão do valor das doutrinas.

8. O conceito de renda nacional defendido por Simonsen como “a capacidade total de consumo pela população” (definição fornecida pelo Departamento de Estatística e Bem-estar do Ministério do Trabalho) e a fragilidade dos dados estatísticos fornecidos pelos técnicos desse ministério foram expostos pela crítica demolidora de Gudin.

estatísticas eram insuficientes mas também o representante da linha desenvolvimentista estava mal preparado para fundamentar suas posições nos termos exigidos pela ciência econômica.

É difícil avaliar os efeitos disso tudo sobre as elites políticas e sobre Vargas. É provável, contudo, que as insuficiências mencionadas tenham criado um desconforto entre os técnicos nacionalistas e uma consciência aguda da necessidade de maior aprimoramento técnico. Isto seria reforçado por fatores de ordem institucional. Tanto a Faculdade de Economia da Universidade do Rio de Janeiro como o Centro Econômico da Fundação Getúlio Vargas, órgão que produziu as primeiras estatísticas macroeconômicas, a par das primeiras avaliações do desempenho da economia brasileira, eram controlados pelo grupo de técnicos liderado por Gudin.

A segunda característica do relatório mencionado é a relevância atribuída aos efeitos adversos da aceleração inflacionária, ignorada por Simonsen (em seu primeiro texto). O índice do custo de vida, tomando 1939 como base, apresentava uma taxa de variação de 15,8% em 1943, 36,4% em 1944, 23,3% em 1945. Na maioria das páginas do seu livro *Novos Rumos da Política Econômica*, Gudin se ocupa do diagnóstico e das receitas para debelar a inflação. Aplica seu conhecimento de autores como Keynes, Hansen e Bresciani-Turroni para demonstrar que a origem da inflação brasileira era “um problema monetário”. Essa afirmação, contudo, não deveria chocar um leitor keynesiano, pois ela não parece ser o resultado da ignorância dos textos relevantes por parte de Gudin. Ela deriva de um pressuposto subjacente ao seu diagnóstico da inflação, então corrente no Brasil – e que não era um pressuposto demasiado forte nos anos finais da guerra. Ou seja, em condições de plena utilização da capacidade produtiva no setor industrial e dadas as restrições às importações vigentes no pós-guerra, reforçadas, ainda, pelo alto nível de proteção tarifária efetiva, as políticas expansionistas adotadas pelo governo brasileiro poderiam culminar em descontrole inflacionário. Assim, as formas pelas quais se financiaram os investimentos públicos, isto é, a expansão da base monetária e a política de crédito ao setor privado, teriam dado novo impulso aos investimentos não-produtivos canalizados para a especulação urbana. Decorria disso a dificuldade de satisfazer à demanda adicional por bens de consumo, induzida pelo efeito multiplicador dos novos investimentos, dada a falta de disponibilidade interna desses produtos. As soluções recomendadas por Gudin seriam: uma política voltada para a

liberalização das importações, com a eliminação de restrições tarifárias impostas àqueles bens, combinada a uma política de crédito mais rígida e seletiva e a cortes drásticos nos gastos de investimento do governo.

A meta prioritária de Gudin, condição para elevar a renda nacional em condições de estabilidade, era o aumento da produtividade da economia e, em particular, da agricultura.

Os ataques às políticas protecionistas e expansionistas vigentes, embora fundamentados em um diagnóstico da conjuntura inflacionária, eram mais abrangentes por serem inseparáveis das críticas à intervenção estatal na economia e à ineficiência da indústria nacional. O principal objetivo do relator do CNP era, assim, a crítica ao modelo autárquico de crescimento. A ineficiência característica da indústria brasileira, que “esforçava-se para perpetuar seus privilégios”, sua baixa produtividade e a concorrência internacional – segundo Gudin – justificavam a necessidade de uma política industrial de longo prazo, alternativa à de Simonsen, destinada a promover um modelo de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro. O papel do Estado, nesse caso, deveria limitar-se ao uso mais intensivo dos instrumentos disponíveis de política econômica, tais como taxas de câmbio especiais, incentivos fiscais, créditos e tarifários, a fim de atrair um aporte permanente de investimentos privados estrangeiros. Esse objetivo deveria ser reforçado pela eliminação de restrições às remessas para o exterior. A execução da política industrial com o máximo de eficiência *pressupunha, assim, uma boa dose de intervenção governamental, em um sentido bem preciso: restaurar um regime competitivo e o papel da iniciativa privada como principal agente da industrialização e expor os setores nacionais aos ventos da concorrência do capital estrangeiro.*

É a partir desse projeto de desenvolvimento, moderadamente liberal e alternativo ao de Simonsen, que as políticas de curto e médio prazo para enfrentar a inflação se tornam inteligíveis. Além das armas ortodoxas habituais, como as políticas de crédito e de importação já mencionadas, da fixação realista das tarifas públicas, dos cortes drásticos nos gastos governamentais, dever-se-ia introduzir facilidades especiais para privatizar as empresas estatais criadas no governo de Vargas para produzir insumos básicos.

O slogan de Gudin – “Nenhum plano é possível sem ordem monetária” – caracteriza melhor a escala de prioridades dos monetaristas e sua

adesão a um projeto de desenvolvimento alternativo ao inaugurado por Vargas. Tratava-se de viabilizar um modelo consistente com a integração (recente mas definitiva) do Brasil no sistema de alianças internacionais, isto é, “consistentemente com os padrões codificados acordados na Conferência de Bretton Woods”.

Gudin descartou como pseudoproblema as eventuais pressões no balanço de pagamentos (BP) resultantes da liberalização das importações – desde que garantidas as condições para um aporte permanente de capital estrangeiro – combinadas com a adoção de políticas favoráveis à diversificação das exportações e com uma política de modernização da agricultura.

Essas diretrizes contrapõem-se às de Simonsen, expostas com maior clareza em sua réplica⁹. Para esse autor: a) “não é uma questão de estabilidade”, mas sim de “reestruturação econômica do país”, a partir de uma política econômica de tipo emergencial, como a do Plano Marshall; b) a luta contra a pobreza; c) crescimento a um ritmo acelerado, com vistas a quadruplicar a renda nacional, meta a ser viabilizada em planos quinquenais. Em suma, o “desenvolvimento das forças produtivas do país” com vistas a alcançar uma “democracia econômica” era, para Simonsen, a precondição material para se consolidar o projeto de democratização.

As duas propostas apontam, assim, para um padrão de confronto bastante típico, pelo qual as orientações políticas divergentes se concretizam em modelos de desenvolvimento alternativos quanto aos seus respectivos agentes econômicos e principais beneficiários, quanto ao ritmo do crescimento e à tolerância para com a inflação. A ausência de um diagnóstico alternativo da inflação brasileira e de políticas para combatê-la, na réplica de Simonsen, é bastante sintomática da baixa prioridade atribuída à estabilização econômica que, mais tarde, seria a marca registrada da ala “desenvolvimentista”. Para os objetivos deste trabalho, importa registrar a ausência de instrumentos analíticos suficientemente consistentes para fundamentar os argumentos desse autor.

Um sintoma adicional do clima politicamente carregado que cercou o debate sobre a industrialização e o planejamento é que as críticas de Gudin ao modelo autárquico ultrapassavam os limites do liberalismo

9. Veja-se em Eugênio Gudin e Roberto Simonsen, *op. cit.*, pp. 110-150.

em economia. A enumeração das falhas do Estado como investidor e a avaliação dos efeitos negativos do protecionismo são inseparáveis da principal meta política de Gudin – um ataque ao sistema de alianças que fora o baluarte do Estado Novo: contra os “interesses adquiridos” que agiam de forma articulada sob o manto paternalista do Estado autoritário e corporativo e cujo “continuismo” Simonsen, juntamente com a burocracia do Estado, era acusado de representar. Assim, a principal restrição às empresas públicas era predominantemente política – na medida em que, conforme Gudin, eram inseparáveis do sistema de patronagem, hostil ao princípio de maximização da eficiência econômica. Na mesma linha, a eliminação do elemento vital de risco, base de todo cálculo racional em sistema de livre concorrência, seria ditada pelos interesses particularistas dos empresários nacionais, em aliança com a burocracia estatal. Pois isso propiciava, antes de tudo, uma “diluição da responsabilidade” e a socialização dos prejuízos que, em condições adversas, a iniciativa privada teria que sofrer.

Mais importante ainda, a bandeira do liberalismo econômico adquiria credenciais politicamente progressistas ao ser identificada com a “questão democrática”. À associação, por Gudin, entre planejamento e totalitarismo, comunista ou nazista, Simonsen contrapunha o planejamento como uma “técnica científica e independente das formas de governo”¹⁰.

O planejamento e a industrialização emergiram no Brasil, portanto, como questões extremamente politizadas, por razões relativamente fáceis de determinar. Isso se deve ao fato de que à controvérsia sobre as opções estratégicas de desenvolvimento capitalista e de inserção na nova ordem internacional sobrepunha-se ainda um outro debate, de natureza eminentemente política: sobre as formas de institucionalização do regime democrático e, acima de tudo, as formas de controle do aparelho estatal. *O que estava em questão, de fato, era um duplo processo de redistribuição: de recursos econômicos e políticos. Era esse o problema central em torno do qual os atores estratégicos (empresários, técnicos, militares e políticos profissionais) iriam definir e articular suas respectivas posições e formas de participação.*

10. Deixando de fora o tipo de planejamento característico do *New Deal*, de Roosevelt, criticado apenas pelo pecado da ineficiência.

Sem dúvida alguma, esse processo pode ser descrito como abertamente conflitivo ao longo da conjuntura de incerteza política que começou em 1942-1943 e terminou apenas em 1947, durante o governo do Marechal Dutra. Uma das dimensões centrais desse contexto, instável e movediço, é o da ordem legal. Pois foi apenas no fim de 1946 que se codificaram as regras do jogo democrático, sob os auspícios da Assembléia Constituinte recém-eleita, expressas na nova Constituição, de caráter liberal. Um dos principais temas intensamente discutidos nas várias comissões especiais da Assembléia referia-se à forma e funções dos aparelhos estatais e, sobretudo, dos órgãos formuladores de políticas públicas. Seu âmbito de ação – suas funções, deliberativa ou executiva (bem mais do que a questão dos interesses a serem representados), a gama de poderes que lhe seriam outorgados – foram objeto de litígios, concessões e negociações entre os vários partidos e entre estes e as lideranças dos interesses organizados (associações profissionais e sindicatos).

É a partir desse contexto de indeterminação política e legal que as propostas de planejamento, mesmo as mais restritas, se converteram em tarefas conflitivas. A posição de Gudin na controvérsia em questão é paradigmática, pois condensa em um *mix* específico a maioria dos ingredientes de uma constelação ideológica típica. Ela é constitutiva da *matriz* da qual foram derivadas as propostas de política econômica articuladas pelos setores políticos desalojados das arenas decisórias na década de 1930 e reorganizados no partido da oposição (a UDN) a partir de 1944. Por isso os debates relevantes nessa época passaram a adquirir uma dimensão eminentemente política, que se revelou de longa duração. Sob a aparência de uma polarização circunstancial, pró ou anti-Vargas, definiam-se como *outsiders*, sob a bandeira da oposição democrática, setores que haviam sido desalojados do sistema político instaurado nos anos 30¹¹.

Há razões suficientes, portanto, para confirmar a hipótese de que as duas tarefas – industrialização e planejamento – na forma em que emergiram no Brasil em meados da década de 1940, eram tópicos políti-

11. O debate sobre os poderes do Conselho Econômico Nacional no interior da comissão parlamentar criada especialmente para esse fim na Assembléia Constituinte ilustra bem esse ponto. O relator da UDN, Herbert Levy, praticamente reproduziu palavra por palavra os argumentos de Gudin. O resultado final foi a criação do Conselho Econômico Nacional quase sem nenhum poder efetivo. Veja-se Sônia Draibe, *op. cit.*, cap. 2.

zados no sentido forte do termo. Pois, tinham por horizonte imediato a questão do Estado, sua relação com a sociedade, e por meta o controle pelo poder do Estado. Desse modo, a problemática relacionada com a intervenção do Estado na economia e na sociedade tornava-se inseparável do mecanismo de redistribuição de recursos políticos que o processo de democratização implicava. A tomada de posição dos atores estratégicos estava determinada, também, pelas formas de relação que mantinham com o sistema político e institucional herdado do Estado autoritário.

Sob esse aspecto, a natureza das divergências tipificadas nas propostas de Gudin e de Simonsen converteram a industrialização e o planejamento em tarefas conflituosas, caracterizadas por uma *overdose* de ideologia – ao contrário do que supunha Hirschman. Essa característica marcou o debate político até o governo de Kubitschek, quando se adotou definitivamente o modelo de desenvolvimento *associado*, embora não na forma desejada por Gudin. Foi apenas em meados dos anos 50, portanto, que, paradoxalmente, a industrialização e o planejamento se converteram em tarefa unificadora – e quando o nacional-desenvolvimentismo forneceu o impulso e o cimento ideológico para a implementação do Plano de Metas.

2. O SABER E A EXPERIÊNCIA TÉCNICA NOS ANOS DE PÓS-GUERRA

2.1. IDÉIAS E TRAJETÓRIAS: OS ESTRITOS LIMITES DO POSSÍVEL

É possível estabelecer um certo grau de continuidade entre os períodos que correspondem aos governos de Dutra e de Vargas, apesar das diferenças substantivas entre ambos no que se refere às opções de política econômica e aos estilos de resolução de problemas. Existe, a meu ver, um fio condutor a ser recuperado: as rotas (e descaminhos) através das quais o saber e a experiência técnica foram gradualmente acumulados e sedimentados pelos atores envolvidos¹². É desse ponto de vista que é

12. Devo a Eduardo Kugelmas sugestões sobre esse ponto.

possível falar em uma trajetória de continuidade. Essa tese encontra apoio em evidências empíricas de várias ordens, sobretudo na análise dos primeiros diagnósticos globais da economia brasileira executados pelas missões estrangeiras que visitaram o Brasil, publicados na forma de relatórios – o da Missão Abbink (1949) e o da Comissão Mista Brasil-EUA (1953)¹³, bem como em algumas das reações típicas que eles ensejaram.

Nesse aspecto, tanto os anos iniciais do governo Dutra (1945-1947) quanto os primeiros anos do segundo mandato de Vargas (1950-1953) são cruciais. Pode-se abordá-los como experimentos de política econômica através dos quais foram ensaiadas, uma após outra, algumas das soluções cuja matriz ideológica foi descrita acima. As duas experiências foram interrompidas graças à emergência de restrições econômicas e políticas, que serão analisadas nas páginas seguintes.

Antes disso, algumas observações preliminares. É interessante notar o contraste entre as políticas iniciais do governo Dutra, por um lado, e as dos primeiros anos do governo Vargas por outro. Entre 1945 e 1947, parece ter predominado o projeto tipificado nas propostas de Gudin, que em muitos aspectos foi validada pela Missão Abbink (1947-1949), sobretudo no que se refere à estabilização. Não obstante, a continuidade e eficácia de políticas liberais logo foram postas em xeque e prontamente redefinidas, em resposta às pressões na balança de pagamentos. A mudança de rumos, que procuro caracterizar melhor nas páginas que seguem, representou uma virada em dois sentidos. Tornava-se cada vez mais evidente para os decisores que o recurso a medidas convencionais para fazer frente à redução na capacidade de importar, como a depreciação cambial, por exemplo, era econômica e politicamente inviável. Além disso, produziu-se uma mudança mais abrangente que afetou não só os rumos da política econômica mas, sobretudo, as regras e o âmbito do jogo democrático.

13. Entre as interpretações econômicas abrangentes, a mais importante, de Celso Furtado, é a *Formação Econômica do Brasil*, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1967. Para o relato que segue, veja-se Thomas Skidmore, *op. cit.* Dentre os estudos de caso que servem de base para a análise dos processos decisórios destaca-se o de Luciano Martins, *op. cit.*, pp. 309-333 e 359-407. Para a análise econômica dos relatórios derivados das missões estrangeiras, veja-se Pedro Malan, Regis Bonelli, Marcelo P. Abreu e Eduardo Carvalho Pereira, *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil, 1939-1952*, Rio de Janeiro, IPEA/Inpes, 1977, pp. 37-86, 142-194 e 265-407.

Da mesma forma, o projeto alternativo de caráter “nacionalista” de Vargas tomou impulso nos dois primeiros anos de seu governo, isto é, entre 1950 e 1952. Tratava-se de promover uma industrialização intensiva, de tipo semelhante à idealizada por Simonsen, no que se refere tanto ao âmbito da intervenção estatal na economia como à extensão e à forma de participação do capital estrangeiro. Esse projeto foi desenhado, em grande parte, pelos técnicos diretamente subordinados à Presidência. Os líderes desse grupo, Rômulo de Almeida e Jesus Soares Pereira – cuja aparição no cenário político data do Estado Novo – haviam estabelecido vínculos permanentes com a CNI enquanto membros do Departamento de Economia dessa instituição, a convite de Simonsen¹⁴.

É muito importante registrar o seguinte fato: o projeto de industrialização intensiva de Vargas foi arquitetado no exato momento em que a Comissão Mista Brasil-EUA começou a trabalhar em seu diagnóstico da economia brasileira (1951-1952) a partir de um conjunto de diretrizes políticas e econômicas significativamente distinto daquelas que orientaram o Relatório Abbink de 1949. Como se verá adiante, no entanto, a viabilidade do projeto “nacionalista”, bem como a continuidade da cooperação intergovernamental Brasil-Estados Unidos, manifesta nos trabalhos da Comissão Mista, foram afetadas pelos acontecimentos políticos que se seguiram à crise cambial de 1952-1953. A mudança abrupta de Vargas em direção a uma modalidade mais radical de nacionalismo, sob o acicarte de uma crise cambial iminente, interrompeu o esquema de cooperação econômica baseado na intermediação de instituições oficiais, como o Eximbank e o BID, sob os auspícios dos dois governos¹⁵. Não obstante, o trabalho da Comissão Mista Brasil-EUA iria ter implicações mais profundas, tanto analíticas como políticas, apontadas mais adiante.

Os dois experimentos de política econômica empreendidos nos primeiros anos de cada um dos governos mencionados tornam-se significativos, no entanto, apenas quando situados no contexto internacional e, em particular, nas mudanças significativas das prioridades do governo norte-americano em relação ao Brasil (e à América Latina) no período

14. As ligações entre técnicos nacionalistas e o CNI serão tratadas no próximo capítulo.
15. Veja-se Thomas Skidmore, *op. cit.*, pp. 81-141.

que decorre entre a chegada da Missão Cooke (1942) e o fim da Guerra da Coréia (1953). Elas serão explicitadas em conexão com as expectativas cambiantes do governo norte-americano quanto às funções a serem desempenhadas por cada uma das missões enviadas ao país¹⁶.

É com base no conjunto de circunstâncias descrito acima que se justifica a relevância que se atribui aqui ao período de dez anos que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. Ele corresponde a uma etapa essencialmente formativa para os gestores da economia: para a acumulação de experiências cruciais não só sobre a natureza e a forma de operação dos sistemas econômico e político brasileiros, mas também sobre a forma de inserção possível do Brasil no cenário internacional. As dificuldades de implementação do projeto liberal patrocinado por Dutra, assim como as que caracterizaram o projeto mais nacionalista de Vargas, tornaram-se progressivamente mais óbvias para os formuladores da política econômica, contribuindo para trazer à luz as restrições econômicas e políticas que se antepunham, em cada caso, à estratégia de crescimento e de desenvolvimento capitalista idealizada inicialmente. Ambas as experiências podem ser vistas como “bênçãos disfarçadas”, desde que se adote a perspectiva da estratégia econômica e política bem-sucedida, perfilhada anos depois, no governo de Juscelino Kubitschek. *Ou seja, aquela que se revelou possível para compatibilizar os seguintes objetivos: um projeto de industrialização intensiva cujo financiamento iria exigir maior esforço de poupança interna e externa; a estabilidade política, no quadro da democracia populista, que excluía a penalização dos salários urbanos; e as restrições de ordem externa.*

A interpretação que se apresenta nas páginas seguintes pode ser resumida como segue. Os anos que correspondem aos governos de Dutra e de Vargas levaram a uma intensa acumulação de experiência técnica e política por parte dos quadros técnicos que integraram a burocracia de que se trata aqui. Esse processo redundou em uma consciência progressivamente mais apurada e realista dos fatores que restringiam a gestão da economia nos moldes propostos, seja pelos liberais (primeiros anos do governo Dutra), seja pelos nacionalistas (Vargas). Pode-se falar

16. Pedro Malan *et al.*, *op. cit.*, pp. 47-86; e Luciano Martins, *op. cit.*, pp. 309-359.

em dois principais tipos de restrições à política econômica: as impostas pelas regras do jogo democrático vigente no Brasil e as derivadas das mudanças de estratégia e de prioridades dos EUA. Essas circunstâncias explicariam a emergência de um denominador comum (entre outros) entre técnicos de diferentes orientações, cosmopolitas ou nacionalistas: a convicção de que soluções tecnicamente consistentes e ideologicamente desejáveis podem revelar-se politicamente inviáveis. Elas estão entre as causas imediatas do pragmatismo que caracterizou a cultura política e econômica dominante entre os *policy-makers* brasileiros na década de 1950, que Hirschman caracteriza como sendo uma das marcas registradas do *estilo* brasileiro de *problem-solving*, por contraposição ao chileno.

Tentar-se-á indicar também os episódios e tópicos relevantes para a compreensão de um processo aparentemente contraditório, ou seja, a persistência da linha divisória que separava os técnicos, manifesta não só na opção por doutrinas econômicas alternativas mas também na sua inserção em diferentes conjuntos de alianças com outros atores políticos, ao mesmo tempo que a acumulação de experiência técnica e política levava ao estabelecimento de um mínimo denominador comum e de uma identidade própria que iria distingui-los (em escala crescente) dos demais atores políticos.

2.2. O CONHECIMENTO TÉCNICO COMO RECURSO POLÍTICO — O GOVERNO DUTRA (1945-1950)

O governo Dutra pode ser subdividido em dois períodos, a partir de dois critérios conjugados: as opções de política econômica e aquelas pertinentes para o futuro desenho (e escopo) do regime democrático.

De 1945 a 1947 cabe falar em ascendência do liberalismo. Em relação à economia, essa tendência refletiu-se nas seguintes medidas: liberalização das importações e, principalmente, o desmantelamento da máquina estatal construída durante a guerra para garantir o sistema de controle direto de importações¹⁷. Essa opção, como se sabe, foi possível

17. Pedro Malan *et al.*, *op. cit.*, pp. 47-86, e Luciano Martins, *op. cit.*, pp. 309-359.

graças à folgada situação do balanço de pagamentos decorrente da acumulação de consideráveis reservas cambiais durante a guerra.

Os setores autodenominados liberal-constitucionalistas também levaram a melhor nos acirrados debates durante a Assembléia Constituinte, como se pode constatar no texto da Constituição de 1946. Entronizavam-se os princípios do *laissez-faire*, em particular no que diz respeito ao tratamento liberal dos movimentos de capital estrangeiro, em nítido contraste com as provisões da Constituição de 1937. Os princípios de livre comércio e, acima de tudo, a liberdade garantida às remessas de capital para o exterior não sofreram nenhuma restrição significativa, não obstante a forte oposição dos dirigistas, em particular dos quinze deputados do Partido Comunista.

A redemocratização havia implicado a legalização desse partido, proscrito no primeiro governo de Vargas e que emergia como o mais forte da América Latina já em 1945. Durante os dois primeiros anos do governo Dutra, o PCB prometia firmar-se como um partido de massas em ascensão¹⁸. Nas eleições parlamentares de 1947, destacou-se como o quarto partido nacional e o terceiro em São Paulo, ultrapassando assim a União Democrática Nacional (UDN).

Em meados de 1947, o governo introduziu medidas drásticas pouco compatíveis com seu credo liberal. Através delas restringia-se o livre jogo das forças políticas, com o apoio de alguns setores do Exército e dos “liberal-constitucionalistas”, sob a alegação de que as mudanças no contexto internacional marcado pela Guerra Fria assim o exigiam. O PCB deixava de representar um aliado para se converter em ameaça interna à consolidação dos novos alinhamentos internacionais, como indicam as seguintes iniciativas: a) supressão do PCB como partido legal e repressão a seus militantes; b) obrigação legal de apresentar uma “certidão ideológica” emitida pela Secretaria de Polícia para os líderes trabalhistas que desejavam candidatar-se a eleições sindicais; e c) intervenção direta na maioria dos sindicatos militantes, cujos líderes passariam a ser nomeados pelo governo federal. Por volta de 1949, a intervenção federal atingia 143 sindicatos, o que significava o cancelamento de eleições livres para os cargos de direção.

18. Veja-se Thomas Skidmore, *op. cit.*, pp. 109-155.

As implicações políticas dessas medidas são conhecidas. O principal beneficiário seria o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), criado por Vargas e sob sua influência direta. Além disso, imprimia-se novo rumo à concorrência pelo voto dos setores populares, pois abria-se espaço para uma política de massas de feição marcadamente populista. Acima de tudo, o populismo afirmava-se como mecanismo de controle do movimento trabalhista, tornando-se instrumental, portanto, para a estruturação da coalizão governamental que serviria de suporte para o regime democrático até 1961-1962. E que legitimava a articulação entre o Executivo, o Legislativo e as lideranças sindicais.

Essas circunstâncias são relevantes em um sentido muito preciso. Estava montado o cenário político para a emergência e a livre circulação de um discurso alternativo ao do PCB *ad usum* dos setores comprometidos com o nacionalismo e a reforma social. É contra esse pano de fundo político que se torna inteligível a enorme receptividade que tiveram as teses e a linguagem da Cepal entre os técnicos nacionalistas mais jovens e, em termos gerais, no ambiente tecnocrático brasileiro. Representava um ativo político e técnico crucial para o debate permanente que mantinham com os cosmopolitas no interior do *establishment* burocrático. Isso porque, para além de suas credenciais intelectuais, o discurso teórico da Cepal, como afirmaria Celso Furtado, era também politicamente conveniente, dado o “trânsito mais fácil dentro dos círculos oficiais”. As teses do PCB, ao contrário, representavam um passivo nos embates políticos e técnicos dentro e fora dos círculos oficiais, desde o final da década de 1940 e ao longo da década de 1950¹⁹.

Isso não significava simpatias especiais desses atores políticos pelo PCB. Havia objeções sérias à doutrina do partido, como “exclusivamente ideológica” e também por conta de sua “pobreza teórica”. Mais ainda, o discurso da Cepal permitia aos técnicos comprometidos com a reforma social desenvolver uma postura mais otimista quanto ao futuro desempenho da economia — a partir de uma avaliação rigorosa dos progressos econômicos e sociais já realizados —, em contraste com as críticas generalizantes sobre o “sistema”. Dois aspectos merecem registro. O grupo es-

19. Entrevista com Celso Furtado, 15 e 16 de abril de 1977.

truturalista pôde absorver com presteza suficiente os técnicos que mantinham vínculos diretos com o PCB. Isso porque alguns dos tópicos do ideário econômico cepalino eram passíveis de tradução nos termos do PCB, abrindo espaço para o uso de linguagem mais credenciada também por seus militantes. Assim, a redistribuição de renda era traduzida em termos de “formação e ampliação do mercado interno” e apresentada como condição material de autonomia política, que, por sua vez, era equacionada em termos de “internalização das decisões”. Da mesma forma, a concepção que atribuía ao empresariado nacional a função de força progressista, o valor atribuído à industrialização intensiva e às reformas institucionais e sociais do tipo consagrado pelo estado de bem-estar, tudo isso poderia facilmente ser assimilado pelo discurso do PCB. A funcionalidade do pensamento cepalino para a esquerda está ligada, como se sabe, à adoção da estratégia de frentes populares pelo partido, baseada na aliança de classes entre a burguesia nacional, o proletariado e os setores progressistas da classe média, contra “o latifúndio, associado ao imperialismo”.

Quanto à política econômica nos primeiros anos do governo Dutra, medidas como liberalização de importações, restrição ao crédito e contenção dos gastos governamentais atestavam a prioridade atribuída ao combate à inflação²⁰. Refletiam também mudanças nas prioridades – e nas expectativas – do governo norte-americano em relação às funções econômicas a serem desempenhadas pelo Brasil, tendo em vista os novos alinhamentos internacionais. As diretrizes do governo norte-americano para a Missão Abbink (1948-1949) refletem isso, pois contrapunham-se às recomendações da anterior, a Missão Cooke²¹, organizada para definir a contribuição do Brasil para o esforço de guerra²². A Missão Abbink, ao contrário, era um subproduto dos acordos entre Dutra e Truman em 1947 e chegou ao Brasil em setembro de 1948, no contexto de transição para a Guerra Fria. Respondia, por isso, a outras diretrizes conforme indicam as instruções estritamente confidenciais do governo norte-americano para essa Missão. O interesse em promover a industrialização brasileira havia

20. Veja-se Pedro Malan *et al.*, *op. cit.*, pp. 154-164 e 352-372.

21. As informações que seguem são extraídas de Pedro Malan *et al.*, *op. cit.*, pp. 47-59.

22. Neste último caso, os incentivos à industrialização substitutiva adquiriram centralidade, pois as autoridades dos EUA estimulavam a criação de indústrias manufatureiras para produzir bens cuja oferta internacional era considerada insatisfatória – combustíveis, insumos básicos e equipamentos.

cedido lugar à prioridade atribuída às normas de livre comércio e de estabilidade monetária e, acima de tudo, ao empenho em obter condições favoráveis ao investimento americano privado. Como registram Malan e outros, a postura daquele governo reduziu-se a evadir “qualquer compromisso em financiar o desenvolvimento brasileiro”. O país deveria contar com a mobilização intensiva dos recursos internos, combinada com incentivos ao livre fluxo de capital norte-americano privado²³.

A Missão chegou ao Brasil, no entanto, depois de uma mudança de rota da política econômica, ou seja, quando já haviam sido adotadas as políticas mais heterodoxas vigentes nos dois anos finais do governo Dutra. Diante da queda abrupta das reservas cambiais, Dutra se deparava com duas alternativas: desvalorização ou controles de importação. Sabe-se que a opção por esta última foi determinada por considerações de curto-prazo, o impacto inflacionário de uma eventual depreciação. Ao mesmo tempo, indicava uma propensão comparativamente maior ao pragmatismo diante das limitações crescentes na capacidade de importar. Os controles consistiam em um sistema de licenças de importação que discriminava em favor das “importações essenciais” – combustíveis, equipamentos, maquinaria – combinado com uma taxa cambial progres-

23. As diretrizes do governo norte-americano, conforme telegrama enviado pelo secretário de Estado ao chefe da Missão, são claras:

“A Comissão deveria prestar atenção especial ao potencial de expansão econômica do Brasil usando ao máximo seus próprios recursos internos. A Comissão não deveria dedicar seu tempo à apreciação de projetos específicos nem analisar a desejabilidade de obter empréstimos externos. Contudo, a Comissão deveria considerar medidas para encorajar um fluxo de capital privado para o Brasil” – *Foreign Relations of the United States* (1948), vol. XI, pp. 364-366, 24 ago. 1948, em Pedro Malan *et al.*, *op. cit.*, p. 29. Essa postura, bastante diversa daquela que caracterizou a estratégia norte-americana frente a reconstrução européia, parece ter sido determinada, em parte, pela intenção explícita de frustrar as expectativas brasileiras de ajuda maciça dos EUA, em troca da cooperação do Brasil no esforço de guerra. Veja-se Pedro Malan *et al.*, cuja análise do memorando da reunião realizada em Washington em maio de 1946 revela as tensões entre, de um lado, os representantes brasileiros Macedo Soares e Roberto Campos e, de outro, burocratas do Departamento do Estado e do Eximbank. A expectativa dos primeiros ainda se concentrava nas relações entre governo e governo, indicando a natureza predominantemente política dos empréstimos esperados, “que o Brasil tinha feito tanto por merecer”. *Foreign Relations of the United States* (1946), vol. IX, em Pedro Malan *et al.*, *op. cit.*, p. 31.

As diretrizes da Missão Abbink constituíam, pois, uma reiteração da política dos Estados Unidos.

sivamente sobrevalorizada. Tais medidas beneficiavam, como se sabe, empresários industriais, ao mesmo tempo que discriminavam o setor exportador tradicional. Inaugurava-se assim o “esquema de inflação-com-supervalorização” que seria readaptado nos anos 50 – através do qual o Estado assegurava a transferência intersetorial permanente de recursos reais. O efeito mais importante desse tipo de opção política, contudo, foi inaugurar uma tradição que consolidou as esperanças dos empresários industriais de receber um tratamento privilegiado por meio da manipulação da política cambial, possibilitada pela recorrência cada vez maior do poder regulatório do Estado sobre o regime cambial. Daí a forte oposição desses setores diante de qualquer iniciativa no sentido de instaurar um mercado livre de câmbio e, em especial, quando confrontados com a possibilidade de depreciações. Isso explica em parte a conhecida resistência de amplos setores das elites brasileiras às políticas estipuladas pelo FMI, como se verá pela análise das conjunturas de 1953-1954 e de 1958.

Como explicar, no entanto, a fraca oposição dos exportadores tradicionais a tais medidas até 1953? Isso tem menos a ver com o declínio de seu poder político do que com outros fatores compensatórios para o desincentivo às exportações gerado pela política cambial: a) a elevação abrupta dos preços do café no mercado internacional a partir de 1949 e, de forma mais geral, as condições favoráveis às exportações brasileiras até o fim da Guerra da Coreia; b) ao contrário da Argentina, havia condições materiais (disponibilidade de terra e mão-de-obra barata) e estímulos de mercado para permitir que o investimento fosse rapidamente desviado das atividades tradicionais de importação para matérias-primas e alimentos canalizados para o mercado interno.

As políticas de crédito também ficaram menos restritivas. Em contraste com o primeiro subperíodo do governo Dutra, quando não se tomaram iniciativas para expandir a capacidade produtiva no setor industrial, a política de crédito implantada pelo Banco do Brasil a partir de meados de 1947 foi atrelada a um conjunto de empréstimos especiais a setores-chave da indústria privada (papel e celulose, aço).

A crescente convergência entre os decisores no que se refere à necessidade de coordenação dos gastos públicos é outra das marcas registradas desse subperíodo – mudança que se refletiu na elaboração de um plano quinquenal conhecido como Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia). Embora limitado à alocação de recursos orçamentários

e finalmente frustrado por dificuldades financeiras, o Plano Salte pode ser considerado, juntamente com outras tentativas de planejamento regional, como sintoma adicional da influência decrescente dos liberais. Nessa época, de fato, a UDN já passara à oposição.

A Missão Abbink representou um ponto de inflexão em mais de um sentido. Em termos de política econômica *stricto sensu*, pode-se ver nela, como fazem os economistas, um testemunho oficial da mudança nas prioridades dos Estados Unidos em relação ao Brasil. Seus principais traços já foram mencionados: ênfase nas condições de mobilização da poupança interna para financiar o desenvolvimento brasileiro, políticas antiinflacionárias “ortodoxas” e remoção dos obstáculos legais restantes à entrada do capital privado norte-americano.

Existe, no entanto, uma outra dimensão – extratécnica – que vale a pena aprofundar, dados os objetivos analíticos deste estudo. Proponho que os episódios associados à vinda de uma missão estrangeira podem ser encarados como uma oportunidade crucial para se entender o processo de *mobilização de conhecimento técnico e científico como um recurso político*. Isso se torna ainda mais pertinente se se leva em conta a persistência de um conflito, no interior dos círculos oficiais, quanto aos rumos de longo-prazo a serem imprimidos ao processo de desenvolvimento econômico.

Sob esse aspecto, o papel da Missão é tópico. De um lado, a composição da delegação brasileira que participou dos trabalhos da Comissão Técnica de 1948, cujos membros principais podem ser classificados de cosmopolitas, é razão suficiente para concordar com Luciano Martins em um ponto. Ou seja, o início dos esquemas de cooperação e de assistência técnica envolvendo *experts* dos dois países deu aos técnicos uma oportunidade de se realinharem em novos sistemas de alianças com outros atores fora (e também dentro) das arenas decisórias nacionais. Essa afirmação, no entanto, tem valor parcial. Aplica-se, na verdade, não a todos os técnicos, como sugere Luciano Martins, mas apenas a um dos grupos em que se subdividiam. Além disso, ela acaba obscurecendo os conflitos intratécnicos gerados pela cooperação entre o Brasil e os EUA. A polêmica interna dentro da Comissão Técnica Conjunta, no tocante ao conteúdo final do Relatório Abbink, bem como as reações públicas que desencadeou entre os técnicos mais jovens de orientação nacionalista

88 (que também participaram das subcomissões especiais), obriga a reformular a proposta de Luciano Martins.

Na realidade, a Missão funcionou como um catalisador de posições antagônicas previamente definidas, uma vez que armou o cenário para um novo debate dentro dos círculos oficiais quanto à estratégia mais adequada para promover o desenvolvimento econômico. Ela ajudou a ampliar o hiato preexistente entre os técnicos quanto aos seguintes pontos: a) a compatibilidade entre inflação e desenvolvimento econômico e b) o âmbito e a forma de participação do capital estrangeiro. Essas circunstâncias reavivaram os termos do debate de 1944 entre Gudin e Simonsen, mas com algumas diferenças significativas. De um lado, o grupo nacionalista pôde contra-atacar as teses da Missão por meio de um *diagnóstico alternativo*, ainda que rudimentar, da inflação brasileira, baseado na premissa de que as causas básicas dos desequilíbrios internos eram estruturais e inseparáveis do estágio de desenvolvimento do país. Em comparação com Simonsen, estavam muito mais próximos de antecipar as teses e os supostos analíticos da Cepal. De outro lado, as posições assumidas pelo chefe da delegação brasileira na Comissão, Otávio Gouveia de Bulhões, identificado com a tradição estabelecida por Gudin, revelavam a disposição de flexibilizar os princípios do *laissez-faire* que caracterizariam os adeptos do liberalismo econômico no Brasil. Ao admitir a necessidade de intervenção estatal na coordenação da política de investimentos, Bulhões reconhecia como óbvias algumas das diferenças estruturais entre o Brasil e os países centrais.

A abertura de um escritório da Cepal no Rio em 1948, assim como a intensa circulação do Manifesto Prebisch nos meios oficiais nos dois anos seguintes abria um novo espaço internacional também para os técnicos nacionalistas. Isso viabilizava um esquema de cooperação e de assistência técnica claramente alternativo àquele que se abria para os cosmopolitas com a chegada da Missão Abbink. Os técnicos nacionalistas beneficiaram-se intelectual e politicamente desse sistema alternativo de alianças. Na década de 1950 decidiram institucionalizá-lo, explorando as oportunidades que se lhes ofereciam para abrir novos espaços dentro das instituições em que se formulava a política econômica. O caso mais evidente foi o do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Embora (como mostra Martins) o BNDE fosse originalmente fruto de uma articulação de interesses entre técnicos, políticos profissionais e empre-

89 sários favoráveis a uma política de abertura ao capital estrangeiro, a implantação do Grupo Misto BNDE-Cepal em caráter permanente viria restringir e manter dentro de limites a liderança exercida pelos fundadores do BNDE. Isso ajudou a fazer deste banco um dos principais espaços de conflito e de debate intratecnocrático durante a década de 1950.

Um exame da composição da delegação brasileira para a Missão Abbink, dirigida pelo economista e professor universitário Otávio Bulhões, mostra que os postos-chaves foram dados aos neoliberais, como Ary Torres e Alexandre Kafka, ou aos que representavam interesses privados nacionais e estrangeiros, como Valentim Bouças. Nota-se, contudo, a presença de nacionalistas em inúmeras subcomissões, os quais desempenhariam papel decisivo no segundo governo Vargas, como artífices de um projeto de industrialização intensiva em que a parte do leão, no que se refere ao setor privado, deveria caber aos empresários nacionais. Um deles era Rômulo de Almeida, que na época era membro destacado do Departamento de Economia da Confederação Nacional das Indústrias e que dois anos mais tarde entrou para o quadro de consultoria econômica de Vargas. Outros nacionalistas, como Américo Cury, Américo Barbosa de Oliveira, Evaldo Correia Lima e Herculano Borges da Fonseca, iriam integrar, desde o início da década de 1950, um grupo semiformal conhecido como Clube dos Economistas. Suas posições “estruturalistas” e suas funções políticas, assim como seus padrões de ação política (indireta), estão reconstituídas no próximo capítulo. Apesar de sua tradicional visão nacionalista, é difícil encaixar em qualquer dos dois grupos a figura de San Tiago Dantas, que participou como consultor jurídico da Missão, enquanto advogado de grandes firmas internacionais.

Vale a pena resumir os principais aspectos relevantes do Relatório Abbink, para melhor situá-lo no contexto político da época e, em especial, para avaliar as reações desencadeadas nos círculos oficiais²⁴. A causa estrutural dos desequilíbrios existentes, conforme os autores do relatório, teria sido o processo de industrialização acelerada, (responsável pela rápida absorção de mão-de-obra, de matérias-primas e de energia), combinado com a urbanização intensiva, característicos do período de 1930

24. Veja-se Pedro Malan *et al.*, *op. cit.*, pp. 47-60 e 431-439.

90 até 1945, sem que houvesse nenhum aumento correspondente na produção agrícola. Desse modo, o surto inflacionário de 1941-1946, as dificuldades de comercializar com os países que detinham poucas divisas e a inexistência de um mercado de capital foram identificados como os principais fatores de desequilíbrio estrutural. Resultado que teria sido agravado pela política econômica: a inflação teria triplicado entre 1941 e 1946, devido aos crescentes déficits orçamentários e à expansão indiscriminada do crédito.

O objetivo básico era identificar as causas das distorções observadas no fluxo de poupança em direção a atividades não-produtivas, as quais dificultariam a mobilização de recursos não-inflacionários para financiar o desenvolvimento. Assim, a inflação estimulava investimentos especulativos e as dificuldades de importação geradas pela guerra seriam responsáveis pelas distorções dos investimentos. As condições necessárias para a restauração da estabilidade de preços, algumas das quais haviam sido satisfeitas nos primeiros anos do governo Dutra (e supostamente explicavam a inversão parcial da tendência inflacionária), eram as seguintes: 1) um orçamento governamental equilibrado, combinado com aumento de impostos e a criação de mecanismos institucionais com vistas a viabilizar um sistema de dívida pública; 2) restrição ao crédito e criação de um sistema de incentivos monetários e fiscais para estimular o fluxo de investimentos para os setores produtivos, em especial à agricultura; 3) a recomendação pouco convencional de evitar futuras depreciações tendo em vista seus efeitos inflacionários.

O Relatório Abbink tinha pontos em comum com a análise de Gudin. São eles, respectivamente: o pressuposto de que a inflação constituía o principal obstáculo ao desenvolvimento econômico e, portanto, a estabilidade de preços como prioridade da política econômica; a premissa subjacente à análise da inflação brasileira como derivada de uma situação de pleno emprego; os aumentos nos gastos públicos como principal fator inflacionário, responsável também pela redução dos recursos disponíveis para o setor privado.

Derivavam-se as seguintes recomendações: a) institucionalização dos controles monetários e fiscais destinados a redirecionar a poupança interna; b) aumento da produtividade média da economia; c) condições favoráveis ao capital privado estrangeiro. Incluíam-se, ainda, os seguintes mecanismos para financiar internamente o desenvolvimento: medi-

91 das fiscais como os impostos sobre a renda e sobre bens de consumo, melhoria nos métodos de cobrança de impostos, criação de um mercado de capitais e, associado a isso, mobilização de recursos financeiros por instituições bancárias especializadas, como bancos regionais e de investimento. Na frente externa, duas saídas para contornar a constrição externa. A primeira apontava para o recurso prioritário a métodos de financiamento sob controle do país: o uso das reservas, em especial em ouro, estímulo às exportações e a substituição de importações, como, por exemplo, combustíveis, além de restrições à importação de produtos não-essenciais. A segunda estava associada à decisão de reverter as expectativas demasiado otimistas do Brasil quanto ao aporte de poupança externa. Caberia às autoridades locais criar condições favoráveis para tanto, com medidas enérgicas para combater os efeitos adversos: a) do nacionalismo, observável na legislação ambígua sobre o capital estrangeiro (resquícios da Constituição de 1937); b) da instabilidade cambial; e c) da inflação²⁵.

As reações negativas suscitadas pelo Relatório Abbink entre os técnicos mais jovens estão condensadas nas análises publicadas pelo grupo nacionalista em *Estudos Econômicos*, n. 1, patrocinado pelo CNI e, portanto, com boa circulação nos meios empresariais das críticas que seguem. A primeira referia-se ao pressuposto de pleno emprego, considerado forte demais para a segunda metade da década de 1940, pois ignorava-se o desemprego "oculto" – entendido como aquele criado pelo fato de que "parte dos fatores disponíveis contribuía ainda menos para a produção do que seu próprio consumo". O surto inflacionário teria suas raízes não na pressão da demanda em condições de pleno emprego, mas basicamente na escassez periódica "que quase sempre se originava no exterior, embora tenham ocorrido fatores internos [...] para

25. Embora os membros americanos da Comissão reconhecessem a melhoria introduzida pela Constituição de 1946 no tocante à legislação referente ao capital estrangeiro, eles notavam a necessidade de eliminar os restos da Carta de 1937, que ainda permitia aos grupos no poder, nacionalistas ou não, ampla margem de negociação. Já em 1945, o embaixador americano no Brasil observava que "o grupo entrincheirado no poder sabe que eles cooperaram o máximo possível com os EUA durante a guerra". Adolf Berle, *Navigating the Rapids, 1918-1971*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1973, p. 517; em Pedro Malan, *et al.*, *op. cit.*, p. 30.

intensificar a tendência altista". Desse modo, a ênfase nos aumentos dos preços dos produtos importados e na escassez do fornecimento de matérias-primas, combustíveis, lubrificantes e equipamentos importados durante a guerra, era parte de uma explicação alternativa. Dela se derivavam, logicamente, quais deveriam ser os setores prioritários para uma política de industrialização substitutiva, a ser patrocinada pelo governo. Reconhecia-se, contudo, que os crescentes déficits orçamentários agravaram a tendência à inflação, sem constituir, no entanto, sua causa primária. Tampouco os aumentos salariais autônomos poderiam ser responsabilizados por esse efeito indesejado (como se afirmava no Relatório Abbink).

Para os objetivos deste estudo, o argumento mais importante era a crítica à premissa de que a inflação e o desenvolvimento eram incompatíveis. Uma política monetária rígida, como a recomendada pela Missão Abbink, teria efeito adverso sobre o desenvolvimento econômico. Uma outra linha divisória entre os técnicos mais jovens e o Relatório era, obviamente, a questão da liberdade de movimentos para o capital estrangeiro. Alegava-se que as medidas propostas não "garantiam nem uma alocação adequada nem uma quantia suficiente" para a implementação de um programa de desenvolvimento, o que implicava a necessidade de regulação adequada. Essa postura baseava-se em um diagnóstico preciso da situação, reconhecida como uma crise de "subdesenvolvimento" cujas raízes estruturais tinham de ser identificadas e atacadas (e não apenas os sintomas).

Assim os jovens nacionalistas, diferentemente do que ocorrera com Simonsen, foram os primeiros a oferecer resistência *tecnicamente qualificada* à penetração do credo liberal, sob a forma mais credenciada de assistência técnica, com a qual o governo dos Estados Unidos procurava exercer influência direta sobre os rumos da política econômica brasileira.

Cabe notar, em conclusão, que a publicação do livro *À Margem de um Relatório* por Bulhões, em 1950, iria prolongar o debate, embora de forma menos polêmica do que em 1944. Pois, além da tradução portuguesa do Relatório Abbink, o livro de Bulhões reiterava as posições da Missão ou aprimorava as análises de Gudin. Deve-se mencionar, contudo, três aspectos. Primeiro, reconhecia-se a necessidade de intervenção governamental, através da coordenação de investimentos, para assegurar

uma melhor alocação da poupança, "já que o Relatório considera insuficientes os programas privados de expansão econômica". Tratava-se, portanto, de um passo a mais no sentido de reduzir o fosso entre os dois principais grupos de técnicos²⁶. O cerne do conflito, o âmbito da participação do capital estrangeiro na economia brasileira, permaneceria intocado, no entanto, embora se apresentasse ligeiramente redefinido. Além da eliminação das ambigüidades da legislação brasileira, demasiado restritiva, Bulhões defendia duas outras medidas adicionais (que não faziam parte do Relatório), ou seja: a) a criação de um fundo de garantia para transferência dos lucros do capital americano investido no Brasil", a ser patrocinado pelos dois governos; b) acordos sobre o problema da tributação, através da qual os EUA eliminariam o imposto de renda sobre os lucros auferidos pelas companhias americanas que investiam no Brasil²⁷.

Quanto ao diagnóstico da inflação, introduzia-se um tipo de causalidade semelhante ao de Gudin, isto é, o desequilíbrio existente entre os setores de bens de capital em relação à disponibilidade de bens de consumo. Isso implicaria uma postura bem menos ortodoxa do que a da Missão Abbink. Pois, na medida em que a solução recomendada para esse problema era não-monetária — canalizar os lucros obtidos no setor de bens de capital para novos investimentos no setor de bens de consumo —, justificava-se a participação do Estado no processo de alocação do capital.

Por volta de 1950, em suma, os temas mais conflitivos — o papel e o âmbito da participação do capital estrangeiro, a compatibilidade entre inflação e desenvolvimento (e o diagnóstico relevante em cada caso) — eram a pedra de toque do debate entre os técnicos. Como ocorrera no passado, esses atores políticos chamavam a si uma dupla tarefa: formular as interpretações mais articuladas da economia (e da sociedade) brasileira, tendo como base a formulação de projetos alternativos de desenvolvimento econômico.

É importante observar a diferença de postura e de capacidade propositiva entre esses atores e os representantes das "classes produtoras". A julgar pelos Anais da Segunda Conferência de Araxá de 1949 (a primei-

26. Ver Octávio G. de Bulhões, *À Margem de um Relatório*, Rio de Janeiro, Edições Financieiras, 1950, p. 17.

27. *Idem*, *ibidem*.

94 ra ocorrera em 1945), a comunidade empresarial tinha apenas propostas vagas a fazer no tocante aos tópicos mencionados acima²⁸. Note-se também que a revista *Diretrizes*, dirigida por Samuel Wainer e que tinha boa circulação entre os empresários, lançava um ataque vigoroso às conclusões da missão estrangeira de 1949, alcunhada de “o equívoco Ab-bink”²⁹.

2.3. O CONHECIMENTO TÉCNICO COMO RECURSO POLÍTICO: OS ANOS DE VARGAS (1950-1954)

2.3.1. O Projeto Nacionalista e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

O segundo governo de Vargas tem sido tratado como a idade de ouro do nacionalismo no Brasil. A julgar pelas decisões de política econômica, no entanto, tratava-se de um nacionalismo bem moderado. Além disso, é apenas nos primeiros anos desse governo que se pode falar de nacionalismo como uma força em ascensão no duplo sentido sugerido por Luciano Martins, conforme se viu no primeiro capítulo deste trabalho. Enquanto ideologia, em difusão já na década de 1930, ele forneceu as linhas mestras de um *projeto nacional de desenvolvimento econômico acelerado também* para os *policy-makers* situados em algumas das principais arenas decisórias. Destaca-se, nesse caso, a Assessoria Econômica da Presidência. Ao mesmo tempo, foi apenas no segundo governo Vargas que o nacionalismo adquiriu uma nova função, como *instrumento de mobilização popular* através do qual os atores políticos relevantes – técnicos, políticos profissionais e militares – buscavam articular sistemas de alianças com setores excluídos do sistema decisório³⁰. Essa segunda dimensão do nacionalismo adquire significado apenas quando relacionada com a política de massas e com o estilo populista inaugurado por Vargas em resposta ao processo de redistribuição de re-

28. Agradecemos novamente a Sonia Draibe por nos dar acesso aos documentos sobre a Conferência de Araxá.

29. *Diretrizes*, s. d.

30. Veja-se Luciano Martins, *op. cit.*, pp. 309-332.

95 cursos políticos associado à concorrência eleitoral e à crescente integração das massas urbanas à vida política³¹.

Um dos aspectos mais paradoxais do período é que a inviabilidade política do *projeto* nacionalista de desenvolvimento tornou-se óbvia a partir de 1952-1953, precisamente quando melhor se manifesta a eficácia do nacionalismo *enquanto impulso ideológico* vigoroso das campanhas populares e de iniciativas *isoladas* de política econômica (que se prolongou nos anos subseqüentes)³².

Para os propósitos deste trabalho, os três primeiros anos desse governo são os mais significativos. Nesse período a política de Vargas consistiu na tentativa de *compatibilizar* a implantação de um projeto *moderadamente* nacionalista de desenvolvimento com a busca de *novas formas de inserção* do Brasil no sistema de cooperação internacional, *de modo a obter o apoio oficial dos EUA para a consecução desse projeto*. Deve-se situar esse tipo de iniciativa no contexto das mudanças no ambiente internacional a partir de 1949-1950, determinadas pelas novas prioridades dos EUA e, sobretudo, no interesse do governo americano em colaborar com um projeto de desenvolvimento acelerado. Esse ponto será abordado mais tarde. Isso deu origem a um acordo entre os dois governos em dezembro de 1950, três meses depois das eleições presidenciais, graças ao qual reativou-se a cooperação técnica entre os dois países, por meio das atividades da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Como se verá, um dos principais resultados das atividades dessa Comissão foi a criação do primeiro banco oficial de investimentos, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

31. Usa-se “política de massas” aqui em um sentido amplo, para indicar a formação de vínculos políticos diretos entre as massas e determinados setores da elite, paralelamente à ampliação do escopo de participação das massas no processo político, em virtude da comparativa incapacidade do sistema partidário de canalizar adequadamente as demandas populares emergentes. Nesse sentido, o PTB, como os outros partidos, estava mais próximo do modelo de um “partido de quadros” do que de um verdadeiro partido das massas. Isso explica, em grande parte, o vigor dos movimentos extrainstitucionais nesse período. Veja-se também o próximo capítulo.

32. A análise dos processos políticos associados a essa segunda dimensão escapa aos objetivos deste estudo. Aqui se trata de examinar as razões econômicas e políticas do declínio do nacionalismo enquanto projeto nacional de desenvolvimento. Ver Luciano Martins, *op. cit.*, pp. 333-347.

Um dos aspectos mais interessantes desse processo foi a decisão de Vargas no sentido de mobilizar *simultaneamente* os técnicos nacionalistas, já agrupados em torno da Assessoria Econômica, e os técnicos cosmopolitas que formavam a maioria da equipe brasileira na Comissão Mista³³. Desse modo, os técnicos de cada um dos grupos puderam participar ativamente do processo decisório, embora articulados em arenas bastante distintas. Ainda mais importante, puderam consolidar alianças com outros atores políticos, em correspondência mais ou menos clara com suas respectivas estratégias de desenvolvimento.

A Assessoria Econômica consistiu em uma equipe permanente composta de um presidente e dos chefes de quatro subseções. As equipes subordinadas a estes últimos eram recrutadas em bases temporárias para formulação de projetos específicos. Cleanto de Paiva Leite, o presidente, e Rômulo de Almeida, um dos chefes de subseção, assim como Jesus Soares Pereira, Inácio Rangel e Accioly Borges, estavam entre os técnicos mais conhecidos do grupo nacionalista. Com Celso Furtado, participavam também do Clube dos Economistas, uma organização informal dos nacionalistas. (Suas funções parapolíticas são exploradas no próximo capítulo.)

De outro lado, a equipe brasileira na Comissão Mista era chefiada por Ari Torres e contava entre seus principais integrantes Valentim Bouças (assessor financeiro), Roberto Campos (assessor econômico), Glycon de Paiva e Lucas Lopes (assessores técnicos). Alguns desses técnicos, Lucas Lopes e Roberto Campos em especial, reaparecem no período Kubitschek como os arquitetos da estratégia política subjacente ao Plano de Metas. Deve-se observar a virtual ausência na Comissão de economistas ligados ao grupo nacionalista, com exceção de Américo Cury (do Conselho Nacional de Economia) e Américo Barbosa de Oliveira, que também participavam do Clube dos Economistas. Além deles, Hélio Jaguaribe, advogado e cientista político, cuja reputação era de "nacionalista moderado", participou como assessor jurídico da Comissão. É importante notar que ainda nos primeiros anos da década, Jaguaribe estava entre os organizadores do Grupo Itatiaia (embrião do Instituto Superior de Estudos Brasileiros)³⁴. Esse grupo era formado por cientistas sociais, como Guerreiro

33. Para a composição da Comissão Mista, veja-se Pedro Malan *et al.*, *op. cit.*, pp. 195-210.

34. O ISEB funcionaria como um centro irradiador do ideário nacionalista da segunda metade de 1950 até 1964.

Ramos, e por economistas, como Evaldo Correia Lima, (um dos jovens técnicos "rebeldes" que participaram dos trabalhos da Missão Abbink). A criação do grupo, em começos da década, ilustra bem a *forma pela qual a esquerda brasileira tendia a se organizar, isto é, em grupos políticos extrapartidários*; confirma também a existência de um padrão de alianças típico dos nacionalistas, como se verá no próximo capítulo³⁵.

Duas observações adicionais. Em primeiro lugar, o grupo responsável pela elaboração das recomendações econômicas era formado por Glassner, Roberto Campos e Glycon de Paiva, o que leva a supor terem sido eles os principais autores do relatório final, datado de 1953. Em segundo lugar, conforme depoimento de Rômulo de Almeida, a participação dos poucos nacionalistas envolvidos foi objeto de discussão entre os membros desse grupo, a maioria dos quais considerava "taticamente conveniente" cooperar com a Comissão Mista.

Nas páginas que se seguem procura-se traçar um esboço do projeto nacionalista e, subseqüentemente, explorar as circunstâncias em que se desenvolveram as atividades da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Há razões para esse tipo de incursão. A primeira refere-se ao fato de que a vinda dessa missão estrangeira em 1950-1951 ilustra bem uma nova mudança de prioridades dos Estados Unidos em relação ao Brasil, a qual se revelaria temporária. Isso permite estabelecer um contraste mais nítido com o contexto político internacional e nacional em que se desenvolveram os trabalhos da missão anterior, o que torna mais evidente as funções políticas do saber técnico. Uma segunda razão é que uma análise sucinta do Relatório Final da Comissão Mista, datado de dezembro de 1953, permite avaliar melhor a complexidade do processo por meio do qual os atores relevantes acumularam experiência técnica e política. Pois embora os técnicos nacionalistas, de início, encarassem os trabalhos da Comissão com certa suspeição, o Relatório antecipava aspectos que se tornariam típicos da abordagem estruturalista³⁶.

35. A equipe americana da Comissão Mista era chefiada por Mervin Bohan e J. Burke Knapp. Seus principais economistas eram Philip Glassner, chefe da equipe econômica (do Federal Reserve Bank, de Nova York), Reynold Carlson (consultor do BID, Washington), Howard Dutemple e Morris Borneis.

36. A abordagem clássica é a de Celso Furtado, *Formação Econômica...*, *op. cit.*, publicada no Brasil pela primeira vez em 1955. Veja-se Celso Furtado, "Industrialización y

Essa convergência aparece com maior clareza na análise da complexa interação entre inflação, política comercial e cambial e o processo de industrialização no Brasil. Anos mais tarde, no governo Kubitschek, os técnicos cosmopolitas que participaram da redação do relatório final migraram para uma postura menos heterodoxa tão logo se tornaram evidentes os primeiros sintomas de uma aceleração inflacionária³⁷.

Por essas razões o segundo governo Vargas é suficientemente rico para suscitar reflexões sobre o processo de acumulação de experiência técnica como parte integrante do processo de mobilização de recursos políticos pelos atores situados nas principais áreas decisórias da economia. Além disso, uma reconstrução desse tipo, ainda que tentativa, permite que se avance alguns passos na caracterização, por Luciano Martins, do período: como o “declínio do nacionalismo enquanto projeto de desenvolvimento” justamente no momento em que a ideologia nacionalista adquiria maior eficácia enquanto instrumento de mobilização popular³⁸.

a) Os dois braços de Vargas e o diagnóstico da comissão mista

O projeto inicial patrocinado por Vargas e coordenado pelos técnicos da Assessoria incluíam: a formulação de uma política geral de investimentos, combinada com um esboço das reformas institucionais complementares nas áreas fiscal e administrativa, e a definição dos requisitos que deveriam orientar a participação do capital estrangeiro. Até 1952 os mesmos técnicos haviam também elaborado um anteprojeto da reforma agrária, enviado ao Congresso naquele mesmo ano – e rejeitado³⁹.

A julgar pela hierarquia de prioridades que deveria pautar a política de investimentos – orientada para a integração vertical do setor ma-

Inflacion”, *op. cit.*, pp. 213-246. O mesmo artigo fora publicado anteriormente no Brasil no periódico do Clube dos Economistas durante o período Kubitschek: veja-se *Econômica Brasileira*, vol. VI, n. 3/4, 1957. Os primeiros autores a chamarem a atenção para as semelhanças da abordagem entre a Comissão Mista e os capítulos relevantes da *Formação Econômica* foram Pedro Malan *et. al.*, *op. cit.*, pp. 60-113.

37. Ver a esse respeito Presidência da República, *Programa de Estabilização Monetária*, 1958; e Roberto Campos, “Two Views on Inflation in Latin America”, em Hirschman, *Latin American Issues*, New York, Twentieth Century Fund, 1961, pp. 69-80.

38. Luciano Martins, *op. cit.*, pp. 333-338.

39. Veja-se Capítulo 6.

nufatureiro e a eliminação dos principais estrangulamentos –, cabe falar de um política de industrialização intensiva. Tinha-se em mente um pacote completo de novos investimentos nos setores de transporte, energia, insumos básicos e maquinaria pesada. É válido também falar de um projeto *moderadamente* nacionalista, levando-se em conta o esforço para estabelecer uma rigorosa divisão de trabalho na alocação dos investimentos, a partir do critério da origem nacional do capital. Tratava-se de dar prioridade ao capital nacional, público ou privado, por meio de incentivos aos investimentos em áreas estratégicas, principalmente no setor de bens de capital. Esse setor, *ao contrário do restante*, não seria negociável com firmas estrangeiras eventualmente interessadas.

De maneira análoga, tinha-se em mente um pacote de incentivos, fiscais, creditícios e cambiais para o capital privado nas áreas estratégicas: com eles, os técnicos da Assessoria visavam assegurar o *controle estatal* do processo de distribuição dos recursos financeiros – disponíveis ou por mobilizar – por meio das instituições de crédito internacional. As empresas estatais e/ou de economia mista eram encaradas como a *segunda* melhor alternativa para o programa de investimentos desejado, na hipótese de que o setor privado nacional não tivesse confiança necessária para assumir os riscos. Em suma, o capital estrangeiro seria submetido à regulamentação bastante rigorosa, pois, as formas de sua alocação eram vistas como tão decisivas quanto a questão dos limites legais às remessas para o exterior.

Desse modo, o processo de industrialização deveria se desenvolver sob a égide de um setor estatal ampliado e racionalizado, cuja meta era reduzir, a médio prazo, as importações de “bens essenciais”, que passariam a ser produzidos internamente. Essa estratégia de industrialização substitutiva, centrada no Estado, tinha um duplo objetivo: reduzir a *vulnerabilidade da economia brasileira* às flutuações na capacidade de importar e garantir o *controle nacional dos setores que regulam a dinâmica do processo de acumulação de capital*.

A proposta global dos técnicos ligados à Assessoria tinha, assim, como eixo dinâmico, a industrialização intensiva. Isso indica a existência de uma proposta de desenvolvimento já nos primeiros anos da década – etapa considerada por alguns autores como de “industrialização espontânea”⁴⁰.

40. Veja-se Carlos Lessa, *Quinze Anos de Política Econômica*, São Paulo, Brasiliense, 1965. Esse autor, em trabalho sobre o Plano de Metas de Kubitschek, foi o primeiro a con-

O período a partir do qual se pode datar o projeto de industrialização é questão controversa. Malan *et al.* sugerem que foi concebido em sua totalidade até o fim da Segunda Guerra Mundial; Skidmore está entre os que o atribuem diretamente ao relatório da Cepal de 1951 sobre o Brasil. Ambos os pontos de vista podem ser qualificados⁴¹.

Havia, de fato, propostas *isoladas* antes de 1950 contemplando investimentos prioritários a serem regidos pelos princípios mencionados acima no que se refere à participação do capital público e privado, quer nacional, quer estrangeiro. Foi apenas no início da década de 1950, porém, que se definiram as bases para a coordenação do planejamento de um pacote de investimentos conforme as diretrizes descritas. É também inegável que as linhas mestras do projeto em questão são idênticas às que orientaram o diagnóstico da Cepal de 1951. Pois, com efeito, esse texto insiste na necessidade de “tomar medidas governamentais fortes, [...] tanto para eliminar os estrangulamentos”, fontes de pressão inflacionária, como para “dar continuidade ao processo de industrialização” a fim de assegurar a *rápida integração vertical* do setor manufatureiro. Além dessa evidência, há que registrar a existência de uma articulação já em andamento nessa época entre os técnicos da Assessoria e os representantes brasileiros na Cepal (especialmente Furtado, como se verá em próximo capítulo)⁴².

O relatório da Cepal é, a meu ver, relevante também do ponto de vista político. Pela primeira vez uma instituição internacional conferia não apenas *legitimidade científica* mas também *melhores credenciais políticas* ao projeto nacionalista. Mais ainda: o apoio ativo de Vargas à

trastar a “industrialização espontânea”, até 1955, com uma “política consciente de industrialização”. Isso é válido se atentar para a *execução efetiva* dessa política. A ênfase atribuída aqui à existência de um *projeto* de industrialização intensiva tem por intuito explorar seja as condições políticas e econômicas que explicam sua *inviabilidade como projeto político*, seja o processo de acumulação de experiência técnica que antecedeu e eventualmente abriu caminho para a adoção da estratégia econômica e política do Plano de Metas, em fins da década de 1950.

41. Estamos novamente nos fundamentando em informações fornecidas por Sonia Draibe referentes ao período Vargas e em entrevistas com os técnicos relevantes, que abordaremos no próximo capítulo.

42. Na época, Furtado era assessor da Ecla e, como tal, co-autor do relatório. Ele também havia trabalhado como técnico no Dasp e não só estava ligado ao grupo nacionalista da geração anterior como também participava do sistema de alianças em formação.

Cepal criava uma oportunidade especial para a integração dos técnicos daquele grupo em um sistema de alianças externo às áreas decisórias nacionais, paralelo e alternativo ao dos cosmopolitas.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos iniciou suas atividades em julho de 1951 sob os auspícios do Conselho Técnico de Economia e Finanças, diretamente subordinado ao ministro da Fazenda, Horácio Lafer⁴³. O relatório da Comissão data de 1953 e foi divulgado também em português pelo Conselho, presidido pelo economista Eugênio Gudin⁴⁴.

São a mudança no contexto internacional e a perspectiva de um novo esforço de guerra que explicam a mudança da estratégia norte-americana em relação ao Brasil. A convocação dos países latino-americanos para uma reunião em Washington em dezembro de 1950 tinha por objetivo imediato mobilizar o apoio aos Estados Unidos, empenhado nos preparativos para a Guerra da Coreia. Isso se refletiu com maior clareza na disposição do governo norte-americano de colaborar com um vasto programa de reequipamento e expansão dos diferentes setores de infraestrutura pela intermediação das instituições financeiras oficiais⁴⁵.

A nomeação de João Neves da Fontoura (PSD), conhecido por suas atitudes pró-americanas, para o Ministério de Relações Exteriores sinalizava a disposição de Vargas de aproveitar a conjuntura favorável a uma rápida reaproximação com os Estados Unidos. Por isso também, a equipe americana na Comissão Mista se empenhou em alcançar objetivos de política econômica muito distintos dos endossados pela Missão Abbink, como indicam: seu diagnóstico da economia brasileira; a elaboração cuidadosa de projetos específicos; e os meios opostos para financiá-los, não muito distintos dos desejados por Roberto Simonsen na década de 1940.

43. Lafer, empresário paulista, foi um dos fundadores do PSD.

44. A maior parte das informações que seguem baseiam-se no estudo de Pedro Malan *et al.*, pp. 60-112, e Luciano Martins, *op. cit.*, pp. 359-400.

45. A mudança na prioridade dos Estados Unidos tornou-se oficial quando da aprovação pelo Congresso norte-americano do Ato de Desenvolvimento Internacional, que levou ao tipo de cooperação entre os dois países formalizado no programa Ponto Quatro. Segundo Luciano Martins, aquele país estava interessado também em assegurar acesso aos recursos minerais estratégicos abundantes no Brasil. Em troca, Vargas procurou negociar a colaboração dos Estados Unidos no programa de industrialização que desejava executar.

A mudança na atitude do governo dos Estados Unidos refletiu-se nas diretrizes gerais que orientaram o trabalho da Comissão e em sua abordagem da política de desenvolvimento. Eram elas: a) a prioridade comparativa atribuída à meta de crescimento acelerado, a ser atingida pelos “esforços conjuntos dos governos do Brasil e dos Estados Unidos”; e b) o papel decisivo a ser desempenhado pelo setor público no investimento de infra-estrutura, condição indispensável para a criação de novas oportunidades de investimento para o capital privado nacional ou estrangeiro⁴⁶.

Os resultados analíticos mais relevantes do trabalho da Comissão são inseparáveis de sua nova abordagem da política de desenvolvimento. Eles se referem à abrangência e à qualidade do diagnóstico da economia brasileira e remetem a um tipo de avaliação surpreendentemente pouco ortodoxo sobre a funcionalidade da inflação e da política cambial para o processo de formação de capital e de diversificação da estrutura produtiva.

Duas características gerais chamam a atenção do leitor. A primeira é a abordagem histórica do processo de desenvolvimento entre 1945 e 1952, a partir de uma avaliação rigorosa e equilibrada da evolução do sistema econômico. Nela se combinam uma análise das causas do excepcional desempenho da economia brasileira no período e a identificação dos fatores responsáveis pela recorrência dos desequilíbrios internos e externos. A segunda é a suposição (subjacente à análise, mas tornada explícita nas conclusões) de que é inútil tentar estabelecer princípios

46. Comissão Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, *Relatório Geral*, Rio de Janeiro, 1954. Como Pedro Malan *et al.* observam, as instruções do governo americano para a Missão Abbink estavam em contraste evidente com as idéias subjacentes ao trabalho da Comissão Mista. No primeiro caso, afirmava-se que “a Comissão não deveria avaliar os méritos de projetos específicos nem a descabibilidade de obter financiamento externo” (*Foreign Relations of the United States*, vol. III, 455, 1947, em Pedro Malan *et al.*, *op. cit.*, p. 33). No segundo caso, o objetivo da Comissão Brasil-Estados Unidos era preparar “projetos específicos e detalhados apropriados para a consideração imediata de instituições financeiras como o Eximbank ou o Banco Internacional para o Desenvolvimento Econômico”. Além disso, pode-se observar a nova ênfase no papel complementar (e não-antagônico) do setor público: “A criação de condições para aumentar o fluxo de investimento público e privado, tanto estrangeiro como nacional, necessário para acelerar o crescimento econômico”. Veja-se Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, *Relatório Geral*, p. 20, em Pedro Malan *et al.*, *op. cit.*, pp. 60-70.

explicativos e regras universais para resolver problemas considerados específicos de um país em processo de desenvolvimento. Esse pressuposto está na raiz do interesse em adotar prescrições de política econômica que fossem também politicamente viáveis. Isso é patente no relatório. Da mesma forma, é a partir deste critério – viabilidade política e redistribuição de poder político entre os diferentes grupos econômicos – que são explicadas as opções de política econômica⁴⁷.

Atribuiu-se o crescimento da renda entre 1939 a 1951 a uma taxa média de 5,6% ao ano (3,2% *per capita*) principalmente aos “níveis relativamente altos de investimento público e privado”. Segundo a Comissão, a taxa de investimento no período aumentou de 15% para 18%. O relatório também chamou a atenção para a evolução excepcionalmente favorável dos termos de intercâmbio ao longo daquele período, reforçada pelo estímulo adicional ao investimento em agricultura de exportação resultante do aumento drástico dos preços do café a partir de 1949.

Ao mesmo tempo, a Comissão corrigia a análise dos liberais ao enfatizar o vigor da iniciativa privada, pouco afetado pelo crescimento simultâneo do investimento público, pois o investimento privado representava 75% do total, além da mudança observada na composição dos investimentos, na qual os bens de capital passavam a participar em “proporções crescentes e surpreendentes”⁴⁸. Não obstante, o relatório argumentava, na linha de Bulhões e de Gudin, que o mal maior consistia na proporção crescente de poupança privada e das rendas dos Institutos de Previdência Social, canalizada para investimentos especulativos no setor de construção⁴⁹.

A relação entre as pressões acumuladas sobre a balança de pagamentos e o processo da formação de capital é analisada em detalhe. As

47. O exemplo mais flagrante, e de interesse especial para a Comissão, foi a então recente política cambial que, ao contrário da dos anos 20 e 30, refletia a crescente influência dos industriais sobre os exportadores.

48. Pedro Malan *et al.* chamam a atenção para a superestimativa da Comissão da capacidade “crescente e surpreendente” do Brasil em produzir bens de capital internamente. A superestimativa em questão resultou do fato de não se considerar que a) metade de todos os bens de capital eram importados, conforme as estimativas mais recentes, b) os bens de capital produzidos internamente tinham uma alta proporção de componentes importados e c) a crescente supervalorização da taxa cambial levou a uma subestimativa da participação atribuível à importação de bens de capital.

49. Há, não obstante, claras diferenças de ênfase entre a análise da Comissão e as de outros autores. Vide Pedro Malan, *et al.*, *op. cit.*

três principais fontes de financiamento apontadas seriam: a poupança corrente derivada do aumento da renda real, as reservas cambiais acumuladas durante a guerra e, em particular, os pesados déficits comerciais acumulados em 1951 e 1952. A dívida de curto prazo teria sido um dos fatores mais importantes da crise cambial que o Brasil estava atravessando.

A análise dos desequilíbrios é uma das características mais relevantes do Relatório, pois antecipa muitos argumentos de cunho estruturalista. Primeiramente, como Malan *et al.* ressaltaram, a crescente concentração regional da renda no país desde 1939 (o produto real *per capita* havia crescido em 50% no Centro-Sul, duas vezes a média nacional) foi atribuída a uma deterioração nos termos de intercâmbio entre aquela região e as regiões menos favorecidas. Essa tese constituiu uma das vigas mestras do pensamento de Celso Furtado, cuja forma mais acabada se encontra na *Formação Econômica*. Ao contrário do que sugere Malan, no entanto, ela não é tributária da análise da Comissão Mista. Pois, além de constar de trabalho anterior de Furtado, *A Economia Brasileira*, esse argumento não era mais do que uma transposição para os estados nacionais das teses mais gerais sobre as relações centro-periferia, apresentadas no Relatório Prebisch de 1949. Seria mais adequado, a meu ver, falar em um processo de fertilização recíproca.

Em segundo lugar, o relatório da Comissão antecipa a interpretação clássica dos estruturalistas para o processo de crescimento e diversificação estrutural no Brasil. A industrialização substitutiva teria avançado graças aos estímulos derivados das crescentes dificuldades de importação. Em resposta às sucessivas desvalorizações (estimadas pela Comissão num total de 50% entre fins da década de 1920 e a década de 1930); aos controles cambiais introduzidos para contornar as pressões inflacionárias crescentes; e à Guerra Mundial, que resultara no declínio abrupto da oferta externa⁵⁰.

O desempenho do setor agrícola, considerado crucial para garantir o aporte de divisas necessário para financiar o processo de desenvolvimento no futuro, é analisado pela Comissão em termos semelhantes

50. As políticas adotadas por Dutra teriam também estimulado um novo surto de acumulação de capital no setor industrial. Veja-se Celso Furtado, "Industrialización y Inflación", *op. cit.*, pp. 220-221.

aos do Plano Trienal (analisado no Capítulo 5). Argumentava-se que o crescimento global do produto real na agricultura, tido como insignificante, era um indicador insatisfatório, pois ocultava crescentes diferenças setoriais de produtividade. O crescimento da produção para o mercado interno, duas vezes superior à média, sugeria um desempenho da agricultura, em princípio, adequado. Não obstante, ainda que a eventual melhoria nos termos de intercâmbio entre produtos alimentícios e bens manufaturados pudesse ter contribuído para o bom desempenho da produção agrícola para o mercado interno, isso não se traduzia em melhoria real na posição relativa dos produtores diretos. Dois terços do aumento da receita nominal do setor teriam sido apropriados por intermediários comerciais.

Vale a pena enfatizar esse ponto por duas razões. Ele antecipa a abordagem que se faz da agricultura no Plano Trienal, fato que confirma uma das características analíticas distintivas dos estruturalistas brasileiros, a saber, seu otimismo quanto à capacidade (histórica e prospectiva) da agricultura de responder às demandas induzidas pelo desenvolvimento acelerado. Um traço em franco contraste com os estruturalistas chilenos. Além disso, o relatório revela uma postura crítica, também compartilhada por estruturalistas, quanto às formas de apropriação dos aumentos da renda real na agricultura. Seriam estas as características dos estruturalistas brasileiros no tocante à questão agrária. Por essa razão, o tipo de causalidade que consiste em localizar as origens da inflação nos estrangulamentos da agricultura, devidos seja à sua baixa produtividade, seja ao sistema de propriedade da terra, não consta dos textos dos autores mais representativos da escola estruturalista. A necessidade de reforma agrária é defendida em termos de um *modicum* de justiça distributiva e de ampliação do mercado interno.

A seção final do relatório aborda um tema recorrente no ideário estruturalista, isto é, a necessidade de implantar políticas de "estabilização-com-crescimento". Também nesse ponto ela antecipava um modo de elaboração conceitual próxima à do Plano Trienal. Por várias razões. Primeira: propõe o uso intensivo de instrumentos de política econômica e de medidas governamentais enérgicas para confrontar as distorções do desenvolvimento espontâneo. Segunda: a relação das três frentes de intervenção governamental: a) política seletiva de crédito e uma política

fiscal intervencionista voltada para o objetivo maior de conciliar a obtenção de altos índices de produtividade e de investimento com a relativa estabilidade de preços; b) modificações drásticas da política de comércio exterior; e c) “esforços verdadeiramente decisivos para executar programas capazes de remover estrangulamentos nos setores de transporte e energia e de viabilizar, rapidamente, a exploração das fontes domésticas de combustíveis”⁵¹.

É na análise do processo inflacionário durante o período 1939-1952 que melhor se constatam a flexibilidade e o pragmatismo dos autores do relatório quando comparada não só às explicações correntes até então mas também à dos liberais brasileiros. Destacam-se a seguir o juízo pouco convencional das políticas expansionistas anteriores (criticadas anteriormente por Gudín e Bulhões) e a relevância dos fatores estruturais na explicação do processo inflacionário.

A aceleração inflacionária, ao contrário do diagnóstico ortodoxo, não era atribuída exclusivamente à política econômica, mas a “um reflexo do crescimento econômico” e dos deslocamentos a ele associados, assim como à “influência de pressões inflacionárias mundiais oriundas da guerra”⁵². Apenas no que toca à relação das causas imediatas – os superávits no balanço de pagamentos, o déficit orçamentário e a política de crédito para o setor privado – se poderia falar de um tipo de causalidade mais consistente com as explicações convencionais⁵³.

Sob esse aspecto, a ênfase dada às medidas de política econômica recai sobre as medidas tomadas para contra-arrestar as pressões externas. Na opinião dos membros da Comissão, “é provável que desde o início da guerra até 1947 o aumento dos preços das exportações e importações

51. A ênfase dada pela Comissão às fontes de petróleo e de energia resultaram em propostas para a exploração imediata de petróleo no Brasil, dada a participação significativa desse produto na pauta de importações. Ela pressupunha a participação do capital estrangeiro numa época em que o controle da refinação e comercialização do petróleo era um dos principais temas de política econômica.

52. Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, *op. cit.*, p. 73.

53. Pedro Malan *et al.*, *op. cit.*, p. 72, observam que o papel atribuído às políticas expansionistas como sendo responsáveis pela multiplicação dos meios de pagamento (o dinheiro em circulação havia aumentado dez vezes desde a guerra) ficou restrito ao enunciado de uma interação entre a inflação e as políticas em questão. A Comissão parecia considerar ociosa a busca de uma relação de causalidade, uma vez que a expansão dos meios de pagamento poderia ser causa ou efeito do aumento dos preços, custos e rendas.

fosse um fator inflacionário importante, assim como a drástica redução do volume total de oferta de todos os tipos de importações durante os anos da guerra”⁵⁴.

Os fatores estruturais e institucionais em operação na economia brasileira, na opinião da Comissão, são apresentados como segue.

Primeiro: a intensificação do processo de industrialização e urbanização agiu como poderoso estímulo, fornecendo novas oportunidades de investimentos sem a necessária contrapartida de aumento da poupança voluntária. Além disso, uma vez detonado o processo inflacionário, a tendência natural era aumentar o hiato entre poupança e investimento. Pois, como salvaguarda contra a inflação, parte da poupança tendia a ser canalizada para investimentos não-produtivos ou para reinvestimento. Em outras palavras, os novos investimentos dependiam do recurso ao crédito bancário.

Segundo: a vulnerabilidade da economia brasileira às pressões inflacionárias era atribuída a determinantes de ordem estrutural, a saber: a) a natureza dos produtos exportados excluía a possibilidade de canalizá-los para o mercado interno com vistas a satisfazer a demandas crescentes dos alimentos; b) a taxa muito mais lenta de avanço tecnológico na produção de culturas tropicais do que as observadas para as culturas de zona temperada; c) o aporte de capital estrangeiro, menor do que para outros países em condições semelhantes; e d) a dependência da industrialização brasileira em face da constrição cambial, da transferência de recursos do setor de exportação para o setor industrial, através da política cambial.

O diagnóstico final tem a aura de um enunciado estruturalista: *a inflação teve um papel funcional no processo de formação de capi-*

54. Quanto à política econômica convencional, reduzia-se a dois comentários. O primeiro representava uma crítica à idéia simplista de que a política de liberalização das importações reduziria as pressões inflacionárias, uma vez que as importações liberadas seriam predominantemente bens de capital. Isso poderia ter sido verdade a longo prazo, mas o impacto imediato tenderia a ser inflacionário e não deflacionário. Isso resultaria da defasagem entre, por um lado, o efeito multiplicador sobre a renda e o emprego e, por outro, o aumento da produção final. O segundo comentário era que os métodos de controle cambial e de controle de importações adotados induziam mudanças súbitas nos estoques dos produtores e dos *traders*, em resposta às sucessivas alternâncias entre políticas de liberalização e de restrição de importações.

tal, na medida em que “o clima inflacionário, ao encorajar a tomada de riscos, deu um impulso significativo à industrialização e à transformação estrutural da economia”⁵⁵.

A característica distintiva dos países de desenvolvimento tardio, segundo a Comissão, consistia na necessidade de assegurar ao mesmo tempo a continuidade de um “processo de industrialização imitativa” e o atendimento da demanda de consumo por parte da população local, influenciada pelos padrões de consumo dos países adiantados. Nessas circunstâncias, a obtenção de uma relativa estabilidade de preços exigia esforços adicionais, além de soluções *politicamente viáveis*⁵⁶.

Uma abordagem similar caracteriza a análise da interação entre política cambial, inflação e industrialização. Dois aspectos merecem destaque. Buscava-se uma explicação lógica para as opções políticas passadas, isto é, para a manutenção de uma taxa cambial fixa, crescentemente supervalorizada, juntamente com a introdução de controles de importação. Além disso, fez-se uma avaliação do impacto dessas escolhas sobre a industrialização substitutiva, fato que por si só as legitimaria⁵⁷.

As conclusões da Comissão a esse respeito são bastante heterodoxas quando analisadas à luz da teoria econômica convencional. Entre 1939 e 1953, a duplicação do produto interno em termos reais estava associada a uma taxa de inflação que beirava os 400%, enquanto a taxa de câmbio fora mantida fixa em cerca de 18 a 19 cruzeiros por dólar (não obstante a pressão de mercado para depreciar a partir do término da guerra). A opção de política econômica refletia, acima de tudo, uma redistribuição do poder econômico dos grupos exportadores para os

55. Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, *op. cit.*, p. 87, citado em Pedro Malan *et al.*, *op. cit.*, pp. 75-76.

56. *Idem, ibidem*, para as semelhanças entre essa análise e as fornecidas posteriormente por Furtado quanto à especificidade do processo de industrialização dos países de desenvolvimento tardio. Primeiramente, a abordagem da Comissão Mista se encaixa num quadro analítico que antecipa a preocupação explícita do Plano Trienal: a necessidade urgente de definir políticas de “estabilização-com-crescimento” ou, em outras palavras, conciliar metas a prazo curto com metas a prazo mais longo, aparentemente conflitantes. Em segundo lugar, baseia-se na mesma premissa metodológica que as análises da Cepal (discutidas no Capítulo 5), a da especificidade estrutural dos países em desenvolvimento.

57. Veja-se Celso Furtado, “Industrialización y Inflación”, *op. cit.*, pp. 213-243.

novos grupos industriais que estavam mais diretamente interessados em expandir o mercado interno.

Ao mesmo tempo, a progressiva supervalorização, combinada aos controles seletivos de importação, representava a *linha de menor resistência política*, pois permitia sustentar a orientação desejada, ou seja, *uma mudança na rentabilidade relativa entre o setor industrial e o exportador – sem provocar resistência aberta deste último*⁵⁸.

Outra evidência da abordagem heterodoxa é o julgamento da política cambial por meio da qual o governo vinha promovendo a redistribuição intersetorial de recursos reais – que redundaram em novo surto de acumulação no setor industrial. Esses mecanismos eram: a) um efeito de subsídio, implícito na mudança de preços relativos, causando uma redução nos preços dos bens de capital, matérias-primas e combustíveis; b) um efeito protecionista, induzido pela restrição à importação de produtos com similares nacionais; e c) um efeito de lucratividade, na medida em que, ao estimular a produção para o mercado interno, a política cambial alterava a estrutura de lucratividade entre os setores de exportação e industrial⁵⁹.

Da mesma forma, embora apontasse a perda da eficácia dessa política e seu impacto negativo sobre a balança de pagamentos, não atribuía a ela (como é de praxe entre os ortodoxos) a queda da participação das exportações na renda nacional. Essa tendência, nas palavras da Comissão, “parecia refletir muito mais a ação de fatores de mudança estrutural a longo prazo do que os efeitos da política de supervalorização cambial no período de pós-guerra”. *Os desincentivos ao capital estrangeiro, estes sim, são contabilizados como um dos efeitos negativos, os quais se somariam à pressão adicional sobre a balança de pagamentos produzida pelo estímulo à saída de capital e de lucros.*

58. Ao contrário do que ocorreria se as autoridades tivessem optado por políticas alternativas, tais como a depreciação conjugada ao aumento de impostos sobre os produtos de exportação a fim de garantir uma transferência intersetorial de recursos. Veja-se Pedro Malan *et al.*, *op. cit.*, pp. 70-80.

59. *Idem, ibidem.*

b) A acumulação de experiência técnica e científica

Vale a pena refletir sobre a ação da Comissão Mista no Brasil. Parece inegável que ela representou um importante ponto de inflexão no processo de acumulação de experiência técnica e científica. Não só porque produziu cerca de quarenta projetos específicos, contribuindo assim para o refinamento de técnicas correntes de planejamento setorial, mas também porque teve uma função legitimadora no que toca a uma abordagem mais flexível e menos doutrinária da política econômica. Mais do que um “avanço em relação ao saber convencional da época”, como registram Malan *et al.*, a Comissão introduziu um deslocamento analítico que induziu a dissolução gradual das divergências de natureza doutrinária no que se refere aos diagnósticos da economia brasileira. Havia, por certo, como já foi mencionado, indícios isolados de uma convergência emergente entre as interpretações da Comissão e os estruturalistas. Parece difícil, contudo, e talvez ocioso determinar se houve uma fertilização recíproca entre os dois grupos de técnicos brasileiros direta ou indiretamente ligados a ela. Para os fins deste trabalho, é importante ressaltar os aspectos relevantes da convergência emergente entre os técnicos, para a qual o relatório da Comissão Mista contribuiu significativamente. A partir disso será mais fácil aferir também os limites dessa convergência.

O mais óbvio desses aspectos é a abordagem da política econômica como um processo que tem uma lógica própria, determinada historicamente, sendo assim parte integrante de um processo específico de desenvolvimento. Reconhece-se, implicitamente, que sua lógica é não-linear, fato que explica em parte a flexibilidade que caracteriza as recomendações. Sob esse aspecto, parece decisiva a análise pouco convencional do arranjo que havia prevalecido até então – supervalorização-com-inflação – em termos de sua funcionalidade para o processo de formação de capital e diversificação estrutural, ainda que seja considerada um expediente temporário. A análise da Comissão Mista refletia, em suma, a prevalência de premissas analíticas alheias aos princípios do FMI, mais próximas da abordagem estruturalista.

Outra implicação a ser derivada desse tipo de diagnóstico é que refletia um processo em marcha especialmente relevante: a emergência de um compromisso com o *desenvolvimento acelerado como priorida-*

de número um e como “idéia-força” unitária, capaz de remover a distância analítica entre cosmopolitas e nacionalistas. Isso fica claro na análise da complexa interação entre os fatores monetários associados às políticas expansionistas e os fatores políticos, econômicos e estruturais.

O mesmo vale para a problemática relacionada com intervenção estatal na economia. A remoção gradual das diferenças previamente existentes entre os técnicos brasileiros foi estimulada pelas contribuições da Comissão. Isto se deve às funções atribuídas ao Estado, não apenas quanto à definição de uma estratégia de desenvolvimento mas também em seu desempenho das funções empresariais na política de investimentos em infra-estrutura.

Concluindo, a distância observável, mais tarde, entre os técnicos dos dois grupos deve ser explicada em outros termos que não o diagnóstico da economia brasileira. A hipótese a ser demonstrada aqui é que as razões para tanto encontram-se nas diferentes modalidades de inserção desses atores no sistema político, enquanto partes integrantes de diferentes sistemas de alianças. Uma hipótese derivada da anterior é que as diferenças determinadas por essa situação objetiva se veriam refletidas também em profundas diferenças de percepção no que se refere ao papel das restrições que estariam limitando a viabilidade do projeto de desenvolvimento acelerado. Isso explicaria melhor, a meu ver, os padrões de reação bastante diversos dos técnicos às mudanças de prioridades políticas dos EUA⁶⁰. Pode-se ilustrar melhor isso com um breve relato dos eventos que levaram à cessação das atividades da Comissão Mista, à ascendência renovada do FMI e do Banco Mundial sobre o processo decisório econômico no Brasil, em nome do governo dos Estados Unidos.

c) Os parâmetros da “colaboração de classes” sob pressão econômica

Interessa aqui apontar apenas as características do contexto político que são relevantes para os objetivos deste estudo. A primeira foi o

60. Os paradigmas para uma avaliação desses padrões de reação podem ser encontrados nos artigos já citados de Celso Furtado e Roberto Campos, escritos ambos depois da divulgação do relatório em pauta. E depois também do fracasso dos respectivos planos de estabilização de 1958 e 1963.

retorno a uma abordagem de política econômica mais convencional por parte dos principais técnicos cosmopolitas, notadamente Roberto Campos, ao mesmo tempo que o quadro analítico adotado pela Comissão Mista era mantido e aprofundado por estruturalistas como Celso Furtado. A segunda foi a aquisição, pelos técnicos, de uma consciência progressivamente mais aguda das restrições *políticas* às políticas de estabilização-com-crescimento desejadas, em decorrência dos eventos políticos dramáticos do período.

Quando deparou com a crise cambial de 1952-1953, Vargas optou por tentativas de solução que se revelaram contraditórias. Sua primeira iniciativa, em 1951, foi no sentido de restabelecer um mercado livre de câmbio, conforme anunciado no discurso presidencial de março daquele ano. Baseava-se no argumento de que a sobrevalorização crescente da taxa cambial estimulava a fuga de capitais. A oposição de inúmeros setores beneficiários da política cambial, no entanto, demonstrava a inviabilidade política dessa orientação. Contra ela somaram-se empresários industriais e outros setores da elite, como técnicos e políticos profissionais, que consideravam a desvalorização e a eliminação dos controles de importação como um sério entrave para a continuidade da industrialização e/ou como uma guinada antipopular. É que, neste último caso, um mercado cambial livre significaria a eliminação do subsídio implícito de itens essenciais para o consumo popular, como o trigo e o petróleo, até então importados à taxa oficial.

Em fins de 1951, sob influência das pressões na balança de pagamentos, Vargas passou a adotar uma política mais radical, cuja pedra de toque era a questão das remessas do capital estrangeiro. A imposição de limites rígidos à repatriação de lucros e dividendos e também à saída de capital, "estimulada pela taxa de câmbio supervalorizada", foi anunciada no discurso presidencial perante o Congresso Nacional no fim do ano e justificada em termos dramáticos⁶¹.

Em resposta, o Departamento de Estado e o Banco Mundial decidiram pelo cancelamento imediato do compromisso de financiar projetos em curso (com duas exceções), a menos que o Brasil alterasse sua política. Embora tivesse sido motivada por razões de ordem interna dos EUA,

61. Getúlio Vargas, *O Governo Trabalhista no Brasil*, vol. II, Rio de Janeiro, José Olympio, 1954; veja-se em especial "Os Problemas de Base da Economia Nacional".

as novas diretrizes da política desse país devem ser situadas em contexto mais amplo, pois estavam ligadas a mudanças decisivas no panorama internacional. A Guerra da Coréia havia acabado e os republicanos vencido as eleições em 1953. Daí a dramática diminuição dos empréstimos do Banco Mundial ao governo brasileiro e, em especial, a tentativa de restabelecer a tutela do FMI e do Banco Mundial sobre os rumos da política econômica⁶².

O ano de 1953 tornou-se decisivo. Como observam Malan *et al.*, ele representa um ponto de inflexão, no sentido de uma redução drástica das opções abertas ao governo brasileiro para implementar um projeto de desenvolvimento. Com a evidente inviabilidade do projeto econômico de Vargas, selava-se também o destino de sua estratégia política, orientada para a consolidação da política de colaboração de classes. Frustrava-se assim a aliança, sob coordenação de Vargas, entre empresários industriais interessados na rápida expansão do mercado interno, a classe trabalhadora urbana e os setores mais modernos da classe média — para quem a ampliação do aparelho de Estado e o controle nacional da economia representavam também uma multiplicação dos empregos administrativos e burocráticos.

A precondição material para essa estratégia era, justamente, a implementação de políticas expansionistas, ao mesmo tempo que o nacionalismo econômico deveria proporcionar o impulso ideológico necessário à formação de um consenso multiclassista de apoio às políticas de Vargas. Em lugar disso, na verdade, o efeito disruptivo das pressões inflacionárias crescentes se veria reforçado por uma tentativa de implantar políticas de estabilização bastante restritivas, na esteira do remanejamento do gabinete em julho de 1953⁶³. Entretanto, antes de examinar os episódios

62. "Até 1952 o Brasil era considerado um candidato promissor a empréstimos do Banco. A partir de então, políticas específicas encetadas pelo governo brasileiro foram consideradas pelo Banco como prejudiciais à credibilidade do Brasil. O Banco tentou usar os empréstimos propostos como instrumento de pressão para modificar essas políticas, mas isso só levou a um maior distanciamento entre os dois países. Os empréstimos diminuíram entre 1953 e 1954 e foram totalmente interrompidos entre 1955 e 1957" (citado de E. S. Mason e R. E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, Washington DC, Brookings Institution, 1973, p. 659, em Pedro Malan *et al.*, *op. cit.* Segundo estes últimos autores, "com exceção de 1958, entre julho de 1952 e fevereiro de 1965 o Banco Mundial não fez nenhum empréstimo ao Brasil").

63. O índice do custo de vida dobrou de 1950 a 1952.

pertinentes, faz-se necessário resgatar algumas características do contexto político que tornam mais inteligíveis os dilemas com que Vargas passou a se confrontar, tão logo cessaram as atividades da Comissão Mista e, sobretudo, depois que o FMI e o Banco Mundial procuraram restabelecer sua capacidade de veto às decisões de política econômica interna.

É certo que a partir de fins de 1953 tornaram-se comuns os apelos diretos aos movimentos de massa e o uso de fraseologia nacionalista mais radical por parte do presidente. Essa mudança teria certa influência sobre o agravamento da crise econômica e política de 1953-1954. As mais importantes dessas iniciativas foram: a campanha da Petrobrás, de 1952, para a criação de uma companhia estatal com monopólio da exploração e comercialização de petróleo⁶⁴ e a liberalização progressiva do movimento sindical. A abolição da exigência de "certidão ideológica" emitida pela polícia política para os candidatos às eleições sindicais tornou possível a maior penetração de representantes do Partido Comunista nos sindicatos. Isso ocorria precisamente no momento em que esse partido havia optado por uma mudança drástica de estratégia, no sentido de adotar uma posição radical, nacionalista e crítica a Vargas. Abandonava, assim, a estratégia que prevalecera desde 1945, de frentes populares em aliança com as classes médias progressistas e setores da burguesia nacional⁶⁵.

Esses desdobramentos eram potencialmente desestabilizadores também por outras razões. De um lado, abria-se a concorrência eleitoral entre o PCB e o PTB pelo mesmo espaço político e, com ela, tornava-se também problemático o controle exercido até então pelo PTB sobre o movimento trabalhista⁶⁶. Além disso, as eleições sindicais haviam sido

64. Veja-se também Thomas Skidmore, *op. cit.*, pp. 111-118. Citamos desse livro os seguintes trechos de discursos feitos por Vargas antes de 1953, à guisa de comparação com a estratégia adotada subsequentemente: a) (véspera de Natal, 1951): "Vocês não precisam recorrer a greves ou apelar para métodos extremados; não se deixem levar por agitadores e pelos que perturbam a ordem e incitam vocês com ideologias que escondem ambições de um tipo muito diferente"; b) (1^a de maio, 1952), pedindo aos trabalhadores que tivessem paciência e que apoiassem o "plano sistemático e coerente de reconstrução econômica, destinado a aumentar a nossa riqueza para o benefício de todas as classes sociais" (citado de Getúlio Vargas, *op. cit.*, p. 60 e pp. 460-462).

65. Veja-se também o estudo de caso em Luciano Martins, *op. cit.*, pp. 267-358.

66. Veja-se Chilcote, *The Brazilian Communist Party*, New York, Oxford University Press, 1974. Nos anos finais do período Vargas, o Partido Comunista adotou uma linha mais esquerdista e foi virtualmente oposição a Vargas no fim do período.

liberalizadas. A eliminação da intervenção direta do Estado nos sindicatos mais militantes (os dos estivadores e dos metalúrgicos), até então sob controle dos interventores, tornava mais aparente para Vargas e para os grupos de oposição a influência crescente do PCB. Finalmente, os aumentos anuais do salário mínimo decretados pelo governo até 1953 sugeriam uma atitude mais receptiva às demandas do movimento sindical do que a adotada pelo governo Dutra. De outro lado, a nova política salarial iria alimentar as expectativas inflacionárias, criando incerteza entre os empresários quanto à sua capacidade de absorver futuros aumentos salariais. Isso iria refletir-se em aumentos de preços e em pressões políticas que convergiam sobre o Banco do Brasil, na tentativa de frustrar uma política monetária mais austera⁶⁷.

É contra esse pano de fundo que devem ser situadas as duas iniciativas, a meu ver decisivas, para o processo de acumulação de experiência técnica e política por parte dos técnicos. A primeira delas foi a criação do primeiro banco oficial de investimentos (BNDE), sob os auspícios da Comissão Mista. A segunda foi o breve experimento de estabilização nos moldes traçados pelo FMI.

d) A criação do BNDE

A criação do BNDE em 1952 foi resultado direto das atividades da Comissão Mista⁶⁸. A necessidade de um banco oficial de investimentos e de fomento, instrumental para o planejamento de mais longo prazo e voltado para a viabilização de projetos específicos, constituía um dos pontos de convergência entre os técnicos de diferentes escolas. Não

67. Apesar dos esforços do Ministro da Fazenda, Lafer, para impor uma política monetária rígida, o presidente do Banco do Brasil, Jaffet, adotou uma política de crédito relativamente liberal por sua própria iniciativa, em resposta às pressões diretas dos industriais sobre o Banco. Uma das dificuldades permanentes de natureza institucional, no que tange à implantação de um programa de estabilização, consistia na ausência de um Banco Central ou instituição semelhante para coordenar a política monetária e de crédito. O ministro da Fazenda, portanto, era objeto de pressões políticas em direção contrária às que pesavam sobre o Banco do Brasil, e isso explica, em parte, o conflito recorrente entre os principais dirigentes de cada uma das instituições.

68. Baseio-me sobretudo no estudo de caso de Luciano Martins, *op. cit.*, pp. 359-406.

obstante, segundo Luciano Martins, a iniciativa da criação do BNDE coube aos cosmopolitas, direta ou indiretamente ligados às atividades da Comissão Brasil-Estados Unidos, qualificados por aquele autor como “um dos dois braços de Vargas”. Na linha firmada por Martins, a criação do BNDE representou um ponto de inflexão importante no processo de consolidação de um sistema de alianças que se vinha articulando desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Evidências disso são: o fato de que os principais protagonistas tenham sido Horácio Lafer, ministro da Fazenda que combinava atividades parlamentares, enquanto deputado do PSD, empresário de um novo tipo, ligado à produção de bens de capital, e Neves da Fontoura, ministro das Relações Exteriores, ambos favoráveis a uma cooperação mais íntima com os Estados Unidos; e a participação ativa de técnicos como Lucas Lopes e Roberto Campos.

Os padrões de ação adotados por esses ministros são extremamente relevantes, não só porque típicos da elite brasileira mas sobretudo como resposta à incerteza que caracteriza as relações entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos — progressivamente mais tensas a partir de inícios de 1952. Segundo Luciano Martins, os ministros Lafer e Fontoura faziam um jogo duplo com Vargas e com o governo dos Estados Unidos, explorando o fato de terem acesso exclusivo às informações pertinentes. De um lado, magnificaram a quantia dos recursos financeiros que o governo dos Estados Unidos estava preparado para investir, junto com o Eximbank e o BID, na criação de um novo banco de investimentos. Em suas informações a Vargas, omitiram as condições impostas pelas autoridades daquele país para conceder o empréstimo⁶⁹. De outro lado, uma das cartas que maneжaram nas negociações em Washington foi a ameaça de mobilização popular e, portanto, à estabilidade política do Brasil. Procuraram, assim, persuadir as autoridades norte-americanas da necessidade imperiosa de promover o desenvolvimento econômico no ritmo planejado⁷⁰. O

69. Além de haver inflacionado a quantia de recursos disponíveis, ao dobrá-la para 250 a 300 milhões de dólares, os dois ministros omitiram, em seu relatório a Vargas, a insistência do governo dos Estados Unidos em que o financiamento fosse vinculado à preparação de projetos detalhados e desde que assegurada a credibilidade do governo brasileiro. Esta última condição seria definitivamente prejudicada pela mudança de estratégia que levou Vargas a um nacionalismo mais radical. Veja-se Luciano Martins, *idem*.

70. O uso recorrente da ameaça de subversão interna confirma a hipótese desse autor, segundo a qual essas formas de fundamentar a necessidade de desenvolvimento eco-

recurso a um padrão de ação que Luciano Martins qualifica como tipicamente conspiratório é extremamente pertinente para nossos propósitos analíticos por várias razões⁷¹. Primeira: reflete a ascendência nas áreas decisórias do Executivo — o Ministério da Fazenda, o Ministério das Relações Exteriores e o Conselho Técnico de Economia e Finanças — de um grupo que representava interesses econômicos em ascensão, mas ainda não-hegemônicos. Daí o interesse e a possibilidade de avançar certas iniciativas, de forma a mantê-las fora do controle de outros atores políticos, o que só foi possível graças à política de conciliação de Vargas e à tentativa de explorar a mudança na política dos Estados Unidos após 1949-1950. A segunda razão é que há indícios suficientes para supor que as bases do padrão de desenvolvimento associado ao capital norte-americano, que se consolidou sob a égide-padrão do Plano de Metas (1956-1960), tenham sido lançadas ainda no governo Vargas⁷². Daí a decisão de outorgar o controle do BNDE aos técnicos cosmopolitas, que passaram a ocupar os postos de comando nessa instituição, o que garantia a tutela desse grupo no processo de distribuição dos novos recursos financeiros.

Esses dois aspectos foram suficientemente discutidos por Luciano Martins, mas há outros que devem ser examinados e que estão diretamente associados às funções exercidas pelo BNDE.

O BNDE, como se sabe, foi uma das instituições-chave da política econômica durante os anos 50, por força das múltiplas funções que pas-

nômico acelerado já estavam consolidadas em certos setores da elite brasileira que buscavam relações mais próximas com os Estados Unidos; bem antes, portanto, da emergência da doutrina oficial dos Estados Unidos em resposta à Revolução Cubana, que culminou na política da Aliança para o Progresso. A doutrina de segurança interna desenvolvida na Escola Superior de Guerra (ESG), após sua fundação em 1953, data desse período. A ESG iria tornar-se o centro de irradiação de uma ideologia que apresentava grandes afinidades com as posições cosmopolitas, além de ter desempenhado papel decisivo na formulação da doutrina sobre o papel das Forças Armadas.

71. Luciano Martins, *op. cit.*

72. Do ponto de vista dos processos decisórios que estão nas origens do BNDE, os argumentos e fatos apresentados por Luciano Martins são irrefutáveis. Eles atestam a influência crescente dos cosmopolitas, um grupo composto de técnicos (considerados tecnocratas por Martins), oficiais militares e políticos profissionais integrados em uma aliança ainda precária. Contudo, a julgar pela composição da diretoria do BNDE após o período Vargas e pela criação de um grupo de trabalho permanente — a Missão BNDE-Cepal —, os nacionalistas pareciam, com frequência, levar a melhor. Parece mais exato pensar no BNDE como um dos pontos nodais da luta pelo poder entre os dois grupos de técnicos.

sou a exercer: a) principal intermediário financeiro entre as agências de crédito internacional e grupos empresariais privados e/ou empresas estatais; b) agência de planejamento, encarregada de definir políticas de investimento e de preparar projetos específicos; c) a redistribuição intrasetorial de recursos (e de) poder em favor de certos grupos industriais que operavam no mercado interno. Ao facilitar o acesso preferencial de determinados grupos aos novos recursos e crédito relativamente fácil a setores previamente determinados, o BNDE minimizava os riscos envolvidos em novos investimentos nas áreas definidas como prioritárias, isto é, de bens de capital, de consumo duráveis, insumos básicos, transporte e energia.

Desse modo, o *processo de concentração de poder decisório* naquela instituição, associado ao controle que passou a exercer sobre a política industrial e, de forma mais abrangente, sobre a estratégia de desenvolvimento, ocorreu de forma paralela à *concentração de quadros técnicos e de experiência técnica*. Isso se manifestou, também, na adoção de critérios rigorosamente meritocráticos para o recrutamento de seu quadros.

Pode-se, ainda, avaliar o significado político da criação do BNDE de uma outra perspectiva, a saber, de um duplo “efeito desalojamento” que se tornaria mais evidente nos últimos anos da década de 1950. Primeiro, *suas credenciais e a capacidade de seus quadros para definir as diretrizes da política industrial significavam também o declínio do poder efetivo das agências de planejamento tradicionais, como o Dasp. Segundo, criava a base institucional que viabilizaria a estratégia política de contornar o controle exercido pelo Congresso sobre as iniciativas do Executivo em um dos aspectos politicamente mais sensíveis do projeto de desenvolvimento: o processo de redistribuição intersetorial dos recursos, isto é, dos setores agroexportadores tradicionais para os setores considerados estratégicos da indústria – existentes ou por criar.*

A criação do BNDE, em suma, foi uma experiência isolada no governo Vargas. Enquanto operação política, foi comandada pelos cosmopolitas, embora, enquanto demanda tecnicamente fundada, fosse objeto de consenso – pois, como vimos, um banco público de investimentos e

de fomento estava no horizonte imediato de todos os técnicos desenvolvimentistas, incluídos os nacionalistas. A relevância dessa operação consiste, sobretudo, no fato de ter antecipado uma orientação que se converteria em estratégia política no governo de Kubitschek. Seria na gestão desse presidente que se implementaria uma *reforma administrativa racionalizante* e, ao mesmo tempo, *minimizadora dos custos políticos envolvidos*. Através dela *sobrepunha-se* uma nova estrutura administrativa à já existente, que tipicamente permaneceria intocada, *com o propósito de contornar o poder de veto de um Congresso dominado por partidos hostis àquele tipo de reforma porque eivados de práticas clientelistas*.

A carreira política dos principais protagonistas é sintomática também do processo de aprendizagem, política e técnica, que culminou na formulação de uma estratégia política com a qual se contornaria o poder de veto do Congresso. Seus principais artífices haviam estado envolvidos na criação do BNDE, e antes disso participado diretamente das atividades da Comissão Mista – respectivamente Lafer, Lucas Lopes e Roberto Campos. Os mesmos protagonistas traziam também em sua bagagem política (além de técnica) um diagnóstico preciso das restrições políticas impostas por um marco formalmente democrático, em nível estadual. Isso porque, enquanto assessores econômicos do então governador de Minas Gerais, Juscelino Kubitschek, Lucas Lopes e Roberto Campos haviam acumulado farta experiência dos vetos impostos à reforma administrativa global pela Assembléia Legislativa desse Estado. A resistência parlamentar, em nível local, a quase todos os experimentos de reforma modernizantes – e o conseqüente conflito entre técnicos e políticos – está na origem da estratégia de reforma alternativa que seria adotada em nível federal pelo presidente Kubitschek. *Esta consistiu, como se verá, em uma estratégia pela qual se contornaria o poder de veto do Congresso graças à concentração das decisões-chave de política industrial e, mais amplamente, de política econômica em instituições protegidas das pressões da política competitiva*⁷³.

73. Esse argumento é extraído literalmente da argumentação desenvolvida por Celso Lafer a partir de uma pesquisa rigorosa sobre as dimensões políticas do planejamento durante o Plano de Metas. Veja-se Celso Lafer, “The Planning Process...”, *op. cit.*

2.3.2. O Programa de Estabilização de 1953

O programa de estabilização implementado entre agosto e dezembro de 1953 era bastante ortodoxo. A decisão do governo de optar pela estabilização deve ser situada contra o pano de fundo de uma pressão social crescente no sentido de conter a inflação com medidas fortes – e não apenas como resultante de pressões internacionais. A duplicação da taxa de inflação entre 1950 e 1952 e a situação crítica do balanço de pagamentos respondem pela preeminência dos setores favoráveis às medidas de austeridade adotadas⁷⁴.

Para os objetivos deste capítulo – estabelecer as relações entre os experimentos de política econômica e o processo de acumulação de *expertise* e de experiência política por parte dos técnicos dos dois grandes grupos –, interessa determinar dois aspectos relacionados entre si. De um lado, as razões do fracasso do plano de estabilização de 1953, de modo a levar em conta as restrições políticas e institucionais que contribuíram para esse desenlace. De outro, a lógica e a dinâmica políticas de um experimento ortodoxo de estabilização no marco de uma democracia populista bastante peculiar, quando pensada em termos comparativos, sobretudo com a Argentina. Uma democracia cujas características distintivas consistiam no fato de ser governada pelo parâmetro de conciliação de classes, de estar apoiada em uma coalizão partidária heterogênea e, em particular, fundada em um tipo de populismo socialmente conservador para o qual o objetivo de redistribuição de renda em termos reais, a favor dos assalariados, não foi mais do que um desvio em relação à trajetória esperada.

Alguns elementos do contexto político em que se desenvolveu aquele experimento merecem destaque. A composição do novo gabinete, nomeado meses antes, em julho de 1953, sinalizava uma mudança na estratégia política de Vargas – no sentido de mobilizar o apoio das massas urbanas,

74. A posição relativa dos técnicos e os eventuais conflitos entre os dois grupos permanecem obscuros. No entanto, é importante lembrar que a abordagem estruturalista da inflação brasileira era ainda incipiente. A julgar pelas posições genéricas assumidas na década de 1940 e subseqüentemente reunidas na publicação *Econômica Brasileira*, é provável que o programa ortodoxo de estabilização tenha sido severamente criticado por eles. Veja-se BNDE-Cepal, “Análise do Processo Inflacionário no Após-Guerra”, *Econômica Brasileira*, vol. I, n. 4, 1955.

de forma mais direta do que ocorrera até então. A tática anterior, de conciliação, incluíra até algumas tentativas de aproximação com o partido oposicionista, a UDN. Agora, esta cedia lugar à busca de apoio em um dos dois braços, à esquerda. A nomeação de João Goulart para o Ministério do Trabalho não foi um gesto radical nessa direção, como propalava a oposição, mas certamente marcava uma mudança de rumo coerente com a atitude bem mais permissiva do governo em relação à frente trabalhista. A reação governamental a um evento sem precedentes desde 1917 – a greve geral deflagrada em São Paulo em 1953 pelos sindicatos mais militantes – é o melhor indício desse tipo de mudança. Tanto mais que a iniciativa dos líderes sindicais foi bem acolhida pelos trabalhadores, sindicalizados ou não. De outro lado, o novo ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, amigo e aliado de Vargas desde a Revolução de 1930, gozava de livre acesso aos círculos oficiais nos Estados Unidos em virtude de seus antecedentes como embaixador do Brasil naquele país e nas Nações Unidas.

As razões dadas por Skidmore para tais mudanças, que ele considera um lance imprudente tendo em vista o grau de articulação dos vários focos oposicionistas, civis e militares, são relevantes para introduzir as restrições políticas à estabilização econômica⁷⁵. O dilema, bastante objetivo, confrontado por Vargas, consistia em enfrentar uma dupla ameaça. De um lado, arriscava-se a ser acossado e ultrapassado pelos nacionalistas radicais e, em especial, por um Partido Comunista cujo radicalismo representava uma mudança de rumos inesperada. De outro, Vargas poderia perder o controle de seu eleitorado, nas próximas eleições presidenciais, para um dos líderes populistas emergentes, o governador do Estado de São Paulo, Ademar de Barros.

Justifica-se, no entanto, outro tipo de interpretação para a mudança de rumos do governo Vargas: uma tentativa de manter unida a coalizão governamental com vistas a garantir estabilidade política e apoio a seu projeto econômico, que, a seu ver, viria consolidar a estratégia de conciliação. A dificuldade dessa empresa estava justamente na heterogeneida-

75. Os principais focos de oposição foram primeiramente a UDN, em segundo lugar o Clube Militar, cuja liderança tinha sido arrancada dos nacionalistas que o controlaram até 1953, após uma acalorada campanha eleitoral, pelos oficiais que favoreciam uma maior integração em esquemas de cooperação internacional com os Estados Unidos e organizados num grupo intitulado Cruzada Democrática, e em terceiro lugar, conforme já mencionado, a Escola Superior de Guerra.

de das forças sociais e políticas articuladas em torno a Vargas – cobrindo seja a aliança partidária PSD-PTB no Congresso, seja um movimento sindical radicalizado que ameaçava fugir do controle do Estado. A conjuntura de incerteza econômica, aguçada pelas pressões inflacionárias e pela situação crítica do balanço de pagamentos, tornaram visíveis as fissuras que, em épocas de normalidade ou de crescimento acelerado, permaneceriam submersas.

O experimento de estabilização teria, nesse contexto polarizado e movediço, a função de trazer para o centro do palco as tensões políticas e às contradições sociais *inerentes* ao “pacto populista”. Assim, a conjuntura de 1953-1954 trouxe à luz, pela primeira vez, os dilemas que viriam de novo à tona em 1958 e principalmente em 1963 – dilemas embutidos no parâmetro, adotado por Vargas, de conciliação de classes.

Os contornos gerais do plano de estabilização de Oswaldo Aranha eram: a) o apelo a uma diminuição prudente do ritmo de industrialização; b) cortes nos gastos governamentais e políticas monetárias e creditícias restritivas, dessa vez com a concordância do ministro da Fazenda e do presidente do Banco do Brasil; c) aumentos salariais em linha com a taxa de inflação, a partir do último aumento de dezembro de 1951; e d) uma reforma da política cambial, com a introdução de um sistema múltiplo de taxas de câmbio conjugado ao leilão de divisas.

A inviabilidade de uma política monetária e de crédito mais rígida logo tornou-se patente, por duas razões conjugadas. Uma delas consiste nas pressões dos empresários, notadamente os do setor industrial, sobre o sistema bancário e o Banco do Brasil. Isso levou a aumentos na oferta de moeda muito acima da meta planejada. A crise de liquidez induzida pelas políticas de austeridade foi agravada pelas expectativas de uma inflação de custos provocada pelos aumentos salariais, confirmadas pela greve geral de 1953. Além disso, havia uma dificuldade institucional específica: a ausência de uma única autoridade monetária, isto é, de uma instituição que pudesse desempenhar as funções de coordenação clássicas de um Banco Central, com suficiente autonomia política para supervisionar o sistema bancário e para articular as políticas monetária e de crédito⁷⁶.

76. Veja-se Plano Trienal para evidências de que o mesmo problema institucional prejudicou os programas de estabilização até 1963.

Essa deficiência, de resto, havia sido enfatizada pela Comissão Mista e constituía um ponto de convergência entre os técnicos dos dois grupos.

Uma das iniciativas de grande impacto foi a reforma cambial de 1953, executada como parte do programa de estabilização. Suas características e efeitos sobre o desempenho do sistema econômico serão melhor indicados no Capítulo 4. Cabe registrar aqui apenas que ela representou uma solução de compromisso entre a manutenção de uma taxa de câmbio fixa para certos produtos essenciais e o restabelecimento parcial de um mercado livre de câmbio para certos itens de capital, os *invisibles*, com vistas a atrair capital externo. As taxas de câmbio de mercado seriam aplicáveis para uma certa proporção das receitas de exportação, combinado-se isso com taxas de câmbio de exportação variáveis. O novo sistema, de alguma forma, atendia as exigências dos industriais no sentido de obter um tratamento privilegiado, ao mesmo tempo que acomodava os interesses do setor agroexportador. Acima de tudo, consolidava o *papel do Estado como instância decisiva no processo de distribuição de recursos reais* entre os diversos setores. O sistema de leilão garantia, além disso, a apropriação direta pelo Estado de uma proporção substancial das receitas de divisas geradas pelo setor exportador e negociado no mercado livre.

Em resumo, na ausência de um mercado de capital moderno, tendo em vista as dificuldades envolvidas na implantação de uma reforma tributária, a política cambial continuaria representando o mecanismo privilegiado através do qual se modificava a lucratividade relativa entre os setores mencionados. A captação de recursos pelo Estado através do leilão de divisas lhe conferia um instrumento fiscal poderoso. Da mesma forma, os seus efeitos históricos para o processo de acumulação de capital, identificados pela Comissão Mista – efeito lucro, subsídio e proteção –, continuaram a operar como no passado. *Mudava, no entanto, a hierarquia de prioridades e, portanto, a alocação de privilégios e de penalidades* entre agentes e setores econômicos.

A reativação das expectativas inflacionárias e das atividades da oposição a Vargas ganhou impulso com a proposta de Goulart em fevereiro de 1954: o reajuste do salário mínimo em 100%, equivalente a 27% de aumento em termos reais. Embora tenha prevalecido a posição dos assessores econômicos de Vargas, contrária a um reajuste dessa magnitude, de resto bastante próxima à do ministro da Fazenda e da opinião dominante

nos meios empresariais, isso não foi suficiente para desativar expectativas inflacionárias e, menos ainda, os ataques da oposição⁷⁷. Interessa aqui reter um dos aspectos da dinâmica política que pode ser considerado típico e recorrente em todos os experimentos de estabilização durante a democracia populista: o impacto da política salarial de caráter redistributivo sobre a *relação de forças no interior do Executivo*. Ela seria o pomo da discórdia entre o ministro do Trabalho e o da Fazenda, atestando a tendência à ampliação do fosso existente entre as forças políticas que integravam a coalizão governamental⁷⁸. Esse padrão se reproduziria, com ou sem Vargas, a cada experimento de estabilização ao longo da democracia populista – assumindo caráter irreversível em 1963.

Um dos elementos da dinâmica política que se procura descrever aqui diz respeito ao padrão de ação governamental. A fórmula adotada por Vargas para enfrentar os dilemas em questão consistiu na adoção de uma tática reativa e errática, aparentemente desprovida de qualquer veleidade estratégica: a reboque dos eventos, à medida que apareciam, alternando entre esquerda e direita, a intervalos cada vez mais frequentes. Interessa aqui caracterizar apenas um dos episódios típicos desse comportamento. Por duas razões: por ser suficientemente sintomático da ausência de uma estratégia política (ou econômica) e do enfraquecimento progressivo do governo, porque corresponde a uma lógica e a uma dinâmica políticas que justificam, embora parcialmente, a comparação com os eventos de 1963-1964 (a serem evidenciadas no último capítulo).

A crise ministerial foi detonada pela revelação das intenções de Goulart em janeiro, antes que o projeto fosse formalmente apresentado por Vargas. Em fins de fevereiro, ele respondeu com uma reforma parcial do Ministério, nomeando para a pasta do Trabalho um burocrata idoso, recrutado em seus próprios quadros, e o general Zenóbio da Costa para o Ministério da Guerra, conhecido como um anticomunista ativo (embora tivesse apoiado Vargas em sua campanha eleitoral).

77. Esse reajuste, como já foi mencionado, apoiava-se no princípio de compensar a inflação desde o último ajuste, de fins de 1951.

78. Veja-se a posição de Oswaldo Aranha, contrária à de Goulart, em "Exposição Geral do Ministro Oswaldo Aranha à Câmara dos Deputados", 1^a out. 1953, em Thomas Skidmore, *op. cit.*, pp. 366-368.

Essa meia-volta à direita resultava também da pressão direta dos altos oficiais que haviam vencido os nacionalistas nas eleições do Colégio Militar desde 1953. Era também a resposta a um movimento de caráter político até então sem paralelo entre os oficiais menos graduados, formalizado em um documento conhecido como o *Manifesto dos Coronéis*, apresentado ao então ministro da Guerra, general Espírito Santo Cardoso. Os temas políticos eram os mesmos explorados pela oposição civil: a ameaça representada pelo Partido Comunista, a infiltração de "elementos antidemocráticos" no Exército, "ameaças à autoridade e à disciplina" e "corrupção nos círculos empresariais", que, ao contrário dos militares, podiam recorrer a mecanismos de defesa contra a inflação bastante dúbios. Além disso, o documento continha as preocupações da jovem oficialidade com a política econômica e suas principais demandas⁷⁹. Reivindicavam: a) aumento salarial compatível com sua posição social, pois o aumento de 100% no salário mínimo colocaria um trabalhador qualificado lado a lado com um universitário formado, e b) reequipamento (até então negligenciado) de inúmeras unidades do Exército.

Esse texto é instrutivo também por suas implicações para a formulação da política econômica. Ele corresponde a um padrão bastante regular no tocante às dificuldades associadas a um programa de estabilização, dificuldades essas compostas pelo fato de estar em jogo uma redistribuição de renda a favor dos setores populares. Adquire centralidade, como questão política, o ressentimento pela indiferença do governo em manter os *diferenciais* de salário. Ou, nos termos do Manifesto, diferenças compatíveis com o status especial de seus autores, "guardiães de nossas instituições". Esse padrão de reações entre os oficiais mais jovens, reforçado pelas dificuldades de garantir financiamentos adicionais para reequipar o Exército, seria reproduzido em 1963⁸⁰.

O discurso presidencial no Congresso em março de 1954 referia-se à situação precária do balanço de pagamentos como resultado da posição de países como o Brasil no sistema de trocas comerciais com os países industrializados – em termos similares aos da Cepal (deterioração

79. Para um resumo detalhado do "Memorial dos Coronéis", veja-se Thomas Skidmore, *op. cit.*, pp. 127-129.

80. Veja-se capítulo final.

dos termos de intercâmbio). Graças a isso, legitimava como recurso político o tipo de análise formulado pelos técnicos nacionalistas. Essa forma de abordar as flutuações observadas na capacidade de importar do país, tipicamente estruturalista, combinada com as repetidas denúncias da má vontade e da voracidade das companhias estrangeiras, deve ser situada no contexto político e social pertinente. O que lhe confere o caráter de recurso político é o fato de ser uma tomada de posição contra os setores da oposição, que concentravam seu ataque na “má condução da política econômica e na corrupção”; e porque, ao mesmo tempo, dava fundamentos analíticos para reiterar um antiimperialismo capaz de unir os vários grupos nacionalistas contra as políticas liberais do FMI⁸¹.

A 4 de abril as declarações à imprensa do antigo ministro das Relações Exteriores, Fontoura, davam munição aos oposicionistas que acusavam Vargas de procurar estabelecer uma República sindicalista nos moldes do peronismo, em colaboração com Goulart. O ex-ministro acusava Vargas de ter iniciado negociações secretas com Perón no intuito de criar uma coalizão antiimperialista dos países do ABC (Argentina, Brasil e Chile). Essas revelações representaram a pá de cal no processo de desmoronamento da aliança entre o PSD e o PTB⁸².

O abandono gradual do “parâmetro de colaboração de classes” por Vargas foi confirmado no discurso de 1^a de maio em Petrópolis: nesse dia, Vargas acabou concedendo o aumento salarial de 100% proposto por Goulart. A decisão de conceder um reajuste do salário mínimo de 27% em termos reais e, portanto, de promover uma redistribuição de renda a favor da classe trabalhadora representou um episódio pontual e único — quase um rompante. Era alheio à tradição de política salarial do populismo à brasileira, a qual, diferentemente do argentino, nunca se pautou por uma orientação redistributivista na frente trabalhista. Da perspectiva da estabilidade política, no entanto, essa iniciativa pode ser interpretada como um gesto de desafio conducente à ruptura do pacto social que lhe era subjacente. Era previsível que esse gesto alienasse o apoio da liderança do PSD, dos industriais e dos grupos financeiros direta ou indiretamente ligados a esse partido.

O aumento drástico do salário mínimo e o teor do discurso de Petrópolis podem ser caracterizados, portanto, como recursos *in extre-*

81. Thomas Skidmore, *op cit.*

82. *Idem, ibidem.*

mis. Eram inconsistentes com a biografia política do presidente e, mais significativamente, com os interesses políticos — e a memória — dos setores das classes dominantes que haviam dado seu apoio à política de conciliação de classes.

Está fora do âmbito deste trabalho reconstruir os acontecimentos que culminaram na intervenção direta dos militares na vida política e na crise de 24 de agosto de 1954, quando exigiram a renúncia de Vargas, antecipando-se assim à oposição, que estava encaminhando ao Congresso o pedido de *impeachment*. Para os objetivos deste estudo, é necessário adiantar algumas hipóteses apenas relacionadas com a forma pela qual a crise que se encerrou com o suicídio de Vargas acabou afetando o processo de acumulação de experiência política por parte dos técnicos localizados nas arenas decisórias relevantes⁸³.

3. AS RESTRIÇÕES POLÍTICAS ÀS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: CONCLUSÕES

A reforma cambial de 1953, parte integrante do plano de Aranha, refletiu claramente a consciência crescente dos cosmopolitas de que havia restrições políticas ao pleno restabelecimento de um mercado de câmbio livre do tipo prescrito pelo FMI. A disposição dos técnicos de adotar uma atitude flexível nessa frente foi também resultado do trabalho realizado pela Comissão Mista, como tentei mostrar. De modo análogo, o exercício do poder de veto pelo FMI e pelo Banco Mundial às decisões de política econômica — parte integrante das mudanças do contexto internacional — demonstravam aos técnicos nacionalistas a inviabilidade de um projeto de desenvolvimento acelerado, na ausência de uma política de favores especiais para o capital estrangeiro⁸⁴.

83. Algumas das hipóteses citadas são conjecturais; outras se baseiam em entrevistas com técnicos como Furtado e Campos.

84. Outros fatores de natureza econômica responsáveis pelas mudanças que ocorriam no panorama internacional convergiram para promover a adoção de um modelo de desenvolvimento associado no governo de Kubitschek. Pedro Malan *et al.* fazem a seguinte avaliação, após chamar a atenção para o fim da Guerra da Coreia e a reconstrução das economias devastadas pela Segunda Guerra Mundial: “A liberalização progressiva do comércio internacional entre os países desenvolvidos e a recuperação dos fluxos

O destino de duas iniciativas de reforma institucional, reconhecidas por todos os técnicos como pré-requisitos para uma política de desenvolvimento, definiram os limites estreitos estabelecidos pelo Congresso à autonomia do Executivo. A primeira delas foi a tática de obstrução usada pelo Legislativo para impedir a aprovação do projeto de reforma administrativa global encaminhada pelo Executivo. Do mesmo modo, a dificuldade em definir o escopo social de uma reforma tributária, também considerada indispensável pelos técnicos, está ligada à resistência que esperavam surgisse dos partidos políticos. Assim, ao mesmo tempo que emergia como um denominador comum entre técnicos a consciência da necessidade de um setor estatal ampliado e racionalizado, ficavam claras, também, as restrições impostas por um sistema político dominado por práticas de clientelismo e que impediam a realização das reformas institucionais necessárias para o desempenho mais eficiente das funções empresariais no setor público e no privado. A operação dessas restrições, obviamente, ficava mais perceptível justamente quando a ação estabilizadora efetiva tornava-se o tópico mais importante da agenda governamental.

Vale a pena concluir com uma referência a um ponto mencionado no capítulo introdutório. Dado o fato de que as práticas clientelistas eram generalizadas entre os partidos brasileiros, o sistema de patronagem prevaiente exercia um efeito retroalimentador no sentido de inibir as iniciativas do Executivo: um fato observável sempre e quando estivesse em questão a urgência de uma reforma administrativa global destinada a reduzir custos.

O impacto das mudanças na política salarial no sentido de promover um *modicum* de redistribuição de renda, a mera existência de uma proposta de reforma agrária e de extensão da legislação social aos trabalhadores rurais, ainda que confinada aos círculos oficiais, evidenciam as tensões inerentes ao pacto populista no Brasil e, sobretudo, os estreitos limites a reformas redistributivas impostos pela coalizão governamental dominada pelo PSD e o PTB⁸⁵.

internacionais de capital privado" permitiram obter "duas décadas de prosperidade para o mundo desenvolvido"; *op. cit.*, pp. 35-36.

85. Veja-se o Capítulo 6 para uma análise das iniciativas do Executivo na frente agrária e os principais focos de resistência. Ao mesmo tempo, como aponta Campelo de Souza, o

O desfecho dramático da crise político-institucional, a intervenção militar de 1954 e o posterior movimento militar de novembro de 1955, que viabilizou a posse do presidente eleito, Kubitschek, garantida por setores constitucionalistas dentro das Forças Armadas, confirmaram para os decisores e técnicos a precariedade (e os limites) da democracia brasileira. Aceita a premissa (que está na origem deste estudo) de que o compromisso com o crescimento acelerado era compartilhado por um bom número de técnicos, tanto cosmopolitas quanto nacionalistas, é possível obter algum tipo de *insight* sobre as razões que explicam a disposição dos técnicos nacionalistas em cooperar com um projeto de industrialização intensiva sob a égide de um setor estatal ampliado e racionalizado. Isso ocorreu não apenas porque o Plano de Metas implantado nos "anos de confiança" oferecia uma multiplicação dos empregos administrativos e executivos, ou porque garantia melhores condições de legitimidade a esse conjunto de atores políticos, mas também porque materializou inúmeras demandas que eram parte do credo econômico e político do nacionalismo. Este último ponto será explorado no próximo capítulo.

suicídio de Vargas foi um grande estímulo para a reconstrução da aliança PSD-PTB como uma força política contrária à ofensiva bem-sucedida da UDN. Outro resultado do suicídio de Vargas foi uma mudança semelhante na política do Partido Comunista, que adotou uma posição de autocritica em relação ao seu "desvio à esquerda" no início da década de 1950.