

A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Professor Doutor na UNICAMP, Brasil

Resumo

O artigo alega que a defesa do desenvolvimento econômico orientado pelo Estado nacional foi um aspecto central da ideologia política de Getúlio Vargas, mas que as formas específicas do nacional-desenvolvimentismo de Vargas não nasceram prontas em 1930, definindo ao longo do tempo, com tentativas e erros, seus objetivos parciais, meios de implementação de políticas e as esferas de atuação do Estado e do mercado, particularmente empresas estatais, filiais estrangeiras e companhias privadas brasileiras. No caso dos ramos básicos para o desenvolvimento industrial-urbano – siderurgia, petróleo e energia elétrica –, uma mesma dinâmica histórica pode ser identificada: depois de, inicialmente, buscar induzir filiais estrangeiras para um novo estilo de desenvolvimento capitalista que rompia com a tradição liberal e com a especialização agro-exportadora, Vargas tentou obter fundos públicos externos e, conseguindo-os ou não, recorreu à formação de fundos financeiros locais destinados a empresas estatais, como a Petrobrás e a Eletrobrás, sem as quais já não mais considerava possível superar estrangulamentos estruturais ao desenvolvimento. Esta dinâmica é estudada com foco especial no ramo de energia elétrica, onde, ao contrário dos demais, já se encontravam filiais estrangeiras operando em larga escala antes de 1930. Conclui-se alegando que três características permaneceram centrais ao nacional-desenvolvimentismo de Vargas: o anti-liberalismo, o oportunismo nacionalista, e a capacidade de adaptação a circunstâncias históricas cambiantes.

Palavras-chave: Getúlio Vargas, Estratégias de Desenvolvimento, Nacionalismo, Desenvolvimento Associado, Cooperação Panamericana

Classificação JEL: G28, O16, O19

Abstract

The paper studies the nature of Getulio Vargas' economic nationalism, suggesting the existence of a peculiar dynamics in the making of Vargas' nationalism. The basic argument is that his kind of nationalism was a pragmatic one, that is, used to choose

flexibly between different courses of action, considering carefully some political and economic restrictions inherent in its historical context. However, a peculiar dynamics can be traced in the long run: after trying to induce foreign investments that could contribute to a new model of economic development, Vargas sought to obtain foreign public funds to develop basic economic sectors. Succeeding or not in these courses of action, an attempt was made then to mobilize local funds to back state enterprises, without necessarily excluding, at least in principle, former tactics. The problem is evaluated regarding steel, oil and electric energy sectors, in which nationalist projects could be limited due to insufficient effort to mobilize local resources, inducing bargains to obtain foreign funding. The paper concludes with the argument that three basic characteristics remained central to Vargas' nationalism: its anti-liberalism, its opportunism, and its capacity to adapt to changing historical circumstances.

Keywords: Getúlio Vargas, Development Strategies, Nationalism, Associate Development, Pan American Cooperation

Getúlio Vargas, Development Strategies, Nationalism, Associate Development, Pan American Cooperation

JEL classification: G28, O16, O19

1. Introdução

“Não será exagero atribuir, historicamente, a nossa conduta de incompreensão e passividade ao provincialismo que a Constituição de 1891 estabeleceu e ao reclamo dos países industriais interessados em manter-nos na situação de simples fornecedores de matérias-primas e consumidores de produtos manufaturados. Aquela expressão – ‘país essencialmente agrário’ – de uso corrente para caracterizar a economia brasileira, mostra, em boa parte, a responsabilidade de nosso atraso”. Vargas (1938) (*apud* Fonseca (1987), p. 266).

A questão do nacionalismo de Getúlio Vargas esteve sujeita a muita controvérsia política e acadêmica. Os debates sobre o tema não costumam diferenciar, porém, as finalidades do nacionalismo econômico varguista – sua maneira de definir quais os interesses econômicos da nação –, e as formas particulares mediante as quais estes interesses nacionais poderiam ser alcançados. Isto motiva confusões conceituais: embora poucos duvidem que Vargas associava o interesse nacional ao desenvolvimento de novas atividades econômicas, sobretudo industriais, que superavam a dependência primário-exportadora do mercado externo, vários intérpretes se dividem ao afirmar que Vargas era “mais ou menos” nacionalista em razão da

* Recebido em janeiro de 2007, aprovado em outubro de 2007. Este artigo se baseia parcialmente em capítulo não publicado de Bastos (2001). Agradeço às sugestões de Luiz Gonzaga Belluzzo, Alonso Barbosa de Oliveira, Paul Singer, Octavio Camargo Conceição, Reginaldo Moraes, e Wilson Cano, eximindo-os dos erros remanescentes.
E-mail address: ppzbastos@eco.unicamp.br.

maior ou menor disposição de aceitar a participação do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico nacional. Em um extremo, alguns autores enxergaram em Vargas o defensor radical da autonomia nacional, chegando às raias da xenofobia contra o capital estrangeiro. Outros viram em Vargas o “entreguista” capaz de ludibriar o povo brasileiro com uma retórica do desenvolvimento econômico nacional, enquanto pretendia deixar aberta a porta aos “trustes” internacionais do petróleo ou aos monopólios estrangeiros em serviços públicos que, presumidamente, impediriam que este desenvolvimento ocorresse. Curiosamente, alguns intérpretes chegaram a mudar de percepção de um extremo ao outro, como certos membros do Partido Comunista antes e depois do suicídio do presidente em agosto de 1954.¹

O problema das definições do nacionalismo econômico varguista a partir dos *meios* pelos quais os interesses nacionais de desenvolvimento econômico seriam alcançados, é que Vargas não manteve, ao longo do tempo, a adesão a formas particulares de intervenção estatal e de associação com o capital estrangeiro. O que apresenta maior continuidade é a adesão ao ideário do *nacional-desenvolvimentismo*, ou seja, a vinculação do interesse nacional com o desenvolvimento, ativado pela vontade política concentrada no Estado, de novas atividades econômicas, particularmente industriais, associadas à diversificação do mercado interno, superando:

- (i) a especialização primário-exportadora: e
- (ii) a valorização ufanista das riquezas naturais, associada à ideologia da vocação *natural* (passiva) do Brasil para exploração primária de suas riquezas.

Contraposto à ideologia ufanista tradicional, o nacionalismo econômico varguista defendia intervenção para o desenvolvimento, ou seja, não era apenas

¹ Para as versões extremas do PCB, ver Biroli (1999). A divergência não era menor em interpretações acadêmicas. Por exemplo, Octávio Ianni defendeu, de um lado, que o modelo “getuliano” de substituição de importações “... envolve a reformulação dos vínculos externos e com a sociedade tradicional. Com base na política de massas e no dirigismo estatal, estabelece graduações nas rupturas estruturais indispensáveis à sua execução. Fundamenta a política externa independente e implica numa doutrina do Brasil como potência autônoma... Em 1954, é total o antagonismo entre os que desejam o desenvolvimento internacionalizado (ou associado com organizações externas) e os que pretendem acelerar o desenvolvimento econômico independente. É a época em que se impunha o aprofundamento das rupturas com os setores externos e com a sociedade tradicional, se se desejava entrar em novo estágio de aplicação do modelo getuliano. O suicídio de Vargas revela a vitória daqueles que queriam reformular e aprofundar as relações com o capitalismo internacional” (Ianni (1968), p. 54 e 68). Em outro pólo, cf. Carlos Lessa e José Luís Fiori: “Em síntese, não encontramos evidências consistentes, nos planos das intenções e objetivos e, ainda menos, no das políticas realmente executadas, que sustentem a idéia dominante de naquela quadra histórica existiu e foi derrotado um projeto governamental de desenvolvimento nacional autônomo e popular... Os anos de 53 e 54 foram, efetivamente, anos críticos, onde se desdobra a crise política-institucional que derrubou Vargas. Mas, certamente, esta crítica não tem haver com opções nacionalistas ou populares feitas por Vargas quando da reforma ministerial... A estratégia de desenvolvimento aberto e integrador, sustentado, em grande medida, pelo Estado e pelos capitais forâneos, fez-se consensual com Vargas e bem sucedida com JK” (Lessa e Fiori (1984), pp. 593-8). Para uma resenha de diferentes visões do nacionalismo getulista, cf. Campos (2005); e comentários de Fonseca (1987), pp. 402-428.

nacionalismo, mas nacional-desenvolvimentismo.²

Dada esta definição geral dos interesses nacionais – desenvolver economicamente o país, diversificando atividades voltadas para o mercado interno e reduzindo a dependência frente ao comércio exterior –, as formas e os objetivos particulares da intervenção nacional-desenvolvimentista mudariam ao longo da trajetória política de Vargas. Embora a “questão siderúrgica” fosse central ao novo modelo de desenvolvimento desde o início da década de 1930, a ênfase na industrialização pesada, e na infra-estrutura de base, aumentou ao longo do tempo, à medida que estrangulamentos na oferta de energia e insumos básicos ameaçavam a continuidade da expansão econômica e da diversificação industrial. A demanda resultante por importações essenciais, de difícil substituição, também provocava estrangulamentos cambiais e pressões inflacionárias, uma vez que as exportações tradicionais não eram capazes de fornecer o fluxo crescente de reservas cambiais necessárias. Desenvolver economicamente a nação se confundia, cada vez mais, com a redução de sua dependência de insumos industriais e energéticos importados, avançando na industrialização pesada, inclusive para poder mudar posteriormente a pauta de exportações. É por isto que Vargas alegaria que a questão do aço era o principal desafio para emancipação/desenvolvimento econômico nacional no início da década de 1930, assim como o petróleo e a energia hidrelétrica (e não mais termelétrica), com as respectivas indústrias de bens de capital, seriam nas décadas posteriores. Simultaneamente, as formas da *intervenção do Estado* necessária para implementar os objetivos do ideário nacional-desenvolvimentista também se ampliariam, desde a regulação, à distância, do mercado até a criação de empresas estatais, como veremos.³

Isto tudo exigia superar, ao longo do tempo, um conjunto de restrições econômicas e resistências políticas contra a ampliação do escopo da intervenção do Estado nacional, para o que o apelo público à ideologia nacionalista era fundamental, como meio de legitimação da ação estatal, e recurso de poder contra interesses avessos a ela. Embora o nacional-desenvolvimentismo tivesse uma função retórica “legitimista”, ele não pode ser encarado apenas como uma “máscara” ou “véu” da ação política varguista, mas também como um ideário que a orientava para certos fins. Neste sentido, é preferível afirmar que Vargas aderiu ao nacional-desenvolvimentismo do que alegar que defendia simplesmente o desenvolvimento capitalista no Brasil: uma vez que a economia mercantil agro-exportadora também era capitalista, o que o ideário

² Fonseca (2004, 2005) discute a diferença entre o nacional-desenvolvimentismo de Vargas e as tradições nacionalistas anteriores, alegando convincentemente que a ideologia desenvolvimentista sintetizou inspirações positivistas, papelistas e nacionalistas modernizadoras, iniciando-se com intervenções econômicas de Vargas no governo gaúcho em 1928. A propósito, Chauí (2000) analisa sinteticamente o ufanismo tradicional agro-exportador (denominado “verdeamarelismo”), alegando ser ideologia adequada à especialização primário-exportadora pós-colonial.

³ Para uma análise do processo de industrialização tardia do Brasil e suas restrições, ver Cardoso de Mello (1975).

nacional-desenvolvimentista defendia era um *certo tipo* de desenvolvimento capitalista, como acima referido.

As finalidades, os dilemas e a mutação das formas do nacional-desenvolvimentismo podem ser avaliados com uma análise das políticas frente aos ramos então considerados básicos e prioritários para um desenvolvimento econômico moderno: a siderurgia pesada, a exploração de petróleo e, particularmente, o ramo de energia elétrica. Enquanto os dois primeiros não estavam constituídos antes de 1930, no terceiro já se concentravam as maiores filiais norte-americanas presentes no Brasil (Light e Amforp).

Regular a atividade destas empresas envolvia chocar-se com interesses fortemente consolidados, uma vez que o governo Vargas pretendia que a expansão da oferta de energia se fizesse com garantias de fornecimento e preços que não prejudicassem a operação dos setores usuários de eletricidade. Assim, a prática da intervenção era nacionalista não em só em seus objetivos desenvolvimentistas, mas também no sentido em que resultaria em choques entre interesses definidos como nacionais pela política de Estado e os interesses constituídos de filiais estrangeiras, seja as que já operassem (concessionárias de energia, bancos e mineradoras, por exemplo), seja as que tivessem apenas concessões para operar, ainda não implementadas (como companhias de petróleo). Ao longo do tempo, outros conflitos ocorreriam com interesses particulares, estrangeiros e locais, que resistissem às políticas nacional-desenvolvimentistas. Como em um jogo dialético, estas contradições reforçavam a aura nacionalista de Vargas: contraposta a interesses particulares e egoístas, a ação estatal era legitimada precisamente por almejar o interesse público-nacional, identificado ao desenvolvimentismo e, a partir do final do Estado Novo, também crescentemente ao distributivismo trabalhista.⁴

As filiais não eram os únicos *agentes estrangeiros* a entrar em choque com o governo Vargas. À medida que, na década de 1930, o governo procurava superar a crise econômica e destinar recursos para apoiar o desenvolvimento de novas atividades econômicas associadas à diversificação do mercado interno, buscou-se gradualmente regular e orientar o uso de recursos escassos, como reservas cambiais. Filiais estrangeiras eram afetadas neste campo, uma vez que as remessas de lucro foram limitadas para permitir pagamento de dívidas externas e compromissos comerciais. Mas a decretação de moratórias da dívida externa e a acumulação de atrasados comerciais, para financiar outras importações consideradas essenciais para o desenvolvimento econômico, também provocaram choques entre o Estado nacional, de um lado, e credores externos ou exportadores estrangeiros. Bancos estrangeiros também foram afetados pela nacionalização do sistema financeiro, prevista na Constituição

⁴ Sobre a “invenção do trabalhismo” no Estado Novo, e sua relação com a ideologia nacionalista, ver Gomes (1988).

de 1937, apresentada aliás no mesmo dia em que se anunciava a moratória da dívida externa.

Na verdade, os conflitos induzidos pela intervenção desenvolvimentista do governo central não se limitariam à relação com empresas estrangeiras, ou com outros Estados nacionais que defendessem interesses de seus empresários. A implementação do ideário nacional-desenvolvimentista exigia o fortalecimento dos poderes decisórios e materiais do Estado nacional, para superar os obstáculos diversos de uma industrialização tardia, o que produzia choques com interesses locais. De fato, o governo Vargas procurou regular mercados (limitando a liberdade de proprietários), e concentrar recursos financeiros e decisórios anteriormente sujeitos a outras esferas de poder, seja o poder legislativo, seja unidades políticas sub-nacionais (estados e municípios). Assim, a intervenção econômica do governo Vargas era nacionalista também no sentido em que, para alcançar objetivos desenvolvimentistas, requeria e buscava concentrar recursos decisórios e financeiros no Estado nacional, contra resistências internas oriundas de grupos políticos e econômicos particulares prejudicados. E ao alegar enfrentar resistências que atrasavam o desenvolvimento nacional desejado, Vargas reforçava sua mística de presidente nacionalista, até à célebre carta-testamento.

No caso dos ramos básicos, a intervenção desenvolvimentista dos governos de Vargas recorreu a diferentes políticas, que não recusavam *a priori* investimentos de empresas estrangeiras. Ainda assim, em todos os ramos a intervenção caminhou, pragmaticamente, da tentativa de criação/regulação do mercado em direção à criação de empresas estatais, consideradas imprescindíveis para superar estrangulamentos estruturais ao desenvolvimento no final do processo. O quê determinou esta flexibilidade tática, até que finalmente a solução por meio do investimento estatal se afirmasse?

A hipótese do artigo é que a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos ramos básicos foi determinada:

- (i) pelo fracasso das tentativas de regulação do mercado;
- (ii) pelos obstáculos para mobilizar recursos para empreendimentos estatais.

Contar com empreendedores privados nacionais era pouco realista, dadas suas limitações financeiras e tecnológicas, e a existência de alternativas de investimento rentáveis e menos arriscadas. A intervenção por meio da criação de estatais envolvia custos políticos e econômicos significativos, não apenas por entrar em choque com concessionárias estrangeiras, mas também por exigir a concentração de recursos financeiros significativos no Estado nacional. Para um governo que se consolidou politicamente e fortaleceu economicamente de maneira gradual, com idas e voltas, a opção estatal não podia ser a inicial nos ramos básicos. Sobretudo onde já existissem filiais instaladas (como na energia elétrica), era natural que o governo Vargas inicialmente procurasse regular as atividades empresariais privadas de acordo com interesses definidos como nacionais pela política de Estado. Por outro lado, se a regulação do mercado, à distância, não se mostrasse viável para induzir os investimentos

desejados – pelo desinteresse ou incapacidade de filiais (mesmo quando apoiadas pelo Estado) –, a alternativa de intervenção direta por meio de empresas estatais só se viabilizaria com recursos financeiros cuja mobilização era política e economicamente custosa. Por isto, em todos os três ramos em questão, o governo Vargas procurou explorar oportunidades de barganha de fundos públicos externos para desenvolver os ramos básicos, antes de recorrer à formação de fundos financeiros locais destinados a empresas estatais.

A análise do ramo de energia elétrica é significativa desta dinâmica da interação entre Estado e mercado não apenas porque já havia filiais estrangeiras constituídas, mas também porque um projeto de nacionalização progressiva do setor foi adiado, no segundo governo Vargas, exatamente porque se vislumbrou a oportunidade de barganhar recursos públicos externos (bilaterais e multilaterais), a partir da operação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Por outro lado, assim que o acordo de cooperação financeira foi denunciado pelos Estados Unidos (apesar de solicitações dramáticas do governo brasileiro), um projeto sistemático de intervenção direta de empresas estatais finalmente foi apresentado, contando sobretudo com recursos locais. Para mobilizar apoio político ao projeto da Eletrobrás e reforçar as possibilidades de aprovação contra resistências no Congresso Nacional, Vargas o apresentou com uma retórica nacionalista agressiva semelhante àquela característica da campanha “O Petróleo é Nosso”.

Esta oscilação tática da intervenção no setor elétrico mostra que o nacional-desenvolvimentismo de Vargas não era xenófobo, nem “entreguista”, e sim flexível, oportunista e politicamente realista. Dada a dificuldade de regular o mercado segundo os objetivos nacional-desenvolvimentistas, e de mobilizar recursos locais para empreendimentos estatais, as táticas variaram em função de cálculos a respeito da possibilidade de alcançar os resultados pretendidos com diferentes formas de barganha externa, ou seja, por meio de filiais ou de recursos públicos. Estes cálculos eram reformulados em razão do êxito ou fracasso da tática de barganha internacional e, particularmente, em razão do grau de amadurecimento de fontes de financiamento locais alternativas a fundos externos. No caso do setor elétrico, quando a barganha internacional não se mostrou funcional para assegurar a realização dos objetivos nacional-desenvolvimentistas, Vargas não hesitou em denunciá-la com uma retórica que tinha um objetivo interno evidente: confrontar e superar os interesses contrários à concentração de recursos no Estado e à expansão de sua intervenção direta na economia, orientada para objetivos nacional-desenvolvimentistas. Antes disto, era preciso explorar as oportunidades de financiamento externo não apenas para superar a escassez de reservas cambiais, mas porque os raios de manobra para uma política desenvolvimentista mais autônoma, menos associada a recursos externos, dependiam da superação dos obstáculos à centralização de recursos financeiros locais, em um processo lento e penoso que caracterizou também, de certo modo, as questões siderúrgica e petrolífera.

A seção a seguir, tece comentários sobre o contexto de crise internacional em que o nacional-desenvolvimentismo consolidou-se, nos anos 1930, descrevendo brevemente as políticas de renegociação da dívida externa e nacionalização do sistema financeiro. A Seção 3 avalia as políticas para os ramos siderúrgico e petrolífero. Nestes ramos, a construção do nacional-desenvolvimentismo seguiu uma dinâmica semelhante: depois de, inicialmente, buscar regular o mercado, e induzir filiais estrangeiras para um novo estilo de desenvolvimento capitalista que rompia com a tradição liberal e com a especialização agro-exportadora, Vargas tentou obter fundos públicos externos e, conseguindo-os ou não, recorreu à formação de fundos financeiros locais destinados a empresas estatais, sem as quais já não mais considerava possível superar estrangulamentos estruturais ao desenvolvimento.

A Seção 4 discute as políticas de Vargas para o ramo de energia elétrica desde a década de 1930, apontando para a existência de uma dinâmica semelhante de interação entre Estado e mercado, construindo um padrão de nacional-desenvolvimentismo caracterizado pela intervenção estatal progressiva. Em seguida, recorre-se a arquivos diplomáticos para discutir os obstáculos à estratégia do segundo governo Vargas, de financiar inversões estatais contando com recursos barganhados juntos aos Estados Unidos e agentes financeiros multilaterais – que, por sua vez, procuravam defender filiais estrangeiras e limitar a expansão do Estado. Avalia-se também o jogo de forças que levou à solução do impasse, por meio da proposta de um fundo local (Fundo Nacional de Eletrificação), que financiaria usinas estatais e, particularmente, a constituição da Eletrobrás (ou Centrais Elétricas do Brasil S.A.).

A última Seção faz considerações finais, alegando que o nacional-desenvolvimentismo de Vargas tinha três características centrais, o anti-liberalismo, o oportunismo nacionalista e a capacidade de adaptação a circunstâncias históricas cambiantes, exigindo que sejam reavaliadas interpretações que o caracterizam como “xenófobo” ou “entreguista” a partir de uma descrição *abstrata e formal* dos meios mobilizados para implementar o ideário nacional-desenvolvimentista.

2. A Crise do Liberalismo e a Emergência do Nacional-Desenvolvimentismo

A crise econômica que se abateu sobre o Brasil no final dos anos 1920 não foi o produto de circunstâncias econômicas internas, embora a superprodução de café fosse induzida em parte pelo programa local de valorização do produto. Como se sabe, crises econômicas generalizaram-se por todas as economias capitalistas, integradas por fluxos comerciais e financeiros cuja retração drástica aparecia como um choque externo contra o qual pouco se poderia fazer, além de tentar reduzir ou amortecer seus efeitos internos. A crise abalou o sistema financeiro mundial e provocou moratórias e renegociações da dívida externa que

esgarçaram laços que integravam centros financeiros a periferias endividadas: na América Latina em 1931, na Europa Central e Meridional em 1932, e finalmente o repúdio alemão em 1933. Vários impérios europeus, mesmo antes do *New Deal* nos EUA, acompanharam países periféricos na rejeição do compromisso com taxas fixas de câmbio e livre conversibilidade de capitais. A queda no preço de *commodities* também não teve precedentes. Não surpreende que a crise geral levasse diferentes Estados nacionais, no centro como na periferia do capitalismo, a redirecionar políticas para proteger economias da instabilidade mundial e apoiar novos projetos de recuperação nacional, rompendo com o tradicional *ethos* do padrão ouro e da credibilidade perante os portadores de ativos financeiros internacionais.⁵

Se a crise econômica mundial não foi o produto de uma “mentalidade” anti-exportadores ou anti-credores, ela certamente teve por efeito solapar as bases materiais de modelos de inserção internacional baseados na ênfase em exportações e na liberdade financeira internacional. Simultaneamente, a instabilidade política global e a alteração das coalizões políticas na primeira metade da década de 1930 provavelmente foram as maiores desde o ciclo de revoluções burguesas de 1848. Sua simultaneidade não resultou da difusão de agitações políticas, meramente, e muito menos de campanhas militares devastadoras: a globalidade da crise tinha raízes profundamente econômicas, associadas ao funcionamento do padrão-ouro e à integração internacional sem precedentes das economias capitalistas. Como tal, não é de surpreender que muitas das reações nacionais à crise se pautassem pelo repúdio ao internacionalismo cosmopolita e, em alguns casos, pelo isolacionismo chauvinista. Na interpretação clássica de Polanyi (1944), o que estava em jogo era a defesa de tecidos sociais territorializados contra a instabilidade de mercados internacionais em crise descontrolada. Seja como for, independentemente de quão nacionalizantes fossem as ideologias das novas lideranças políticas, os fluxos produtivos, comerciais e financeiros tenderam a recuperar-se da crise global, ao longo dos anos 1930, orientando-se crescentemente para mercados internos e para transações internacionais

⁵ “A vantagem da depreciação cambial era que ela liberava as políticas monetárias e orçamentárias. Não mais era necessário restringir o crédito doméstico para defender a conversibilidade. Não mais era necessário cortar o gasto público em países em que as despesas já estivessem em queda descontrolada. “Há poucos ingleses que não se alegram com a quebra de nossos grilhões de ouro”, argumentou Keynes quando a Inglaterra foi forçada a desvalorizar... Entretanto, não era apenas o padrão-ouro como um conjunto de instituições que impunha um obstáculo à recuperação econômica, mas também o padrão-ouro como um *ethos*... Uma crise financeira poderia forçar um país a abandonar a conversibilidade-ouro, mas não o levava a abandonar a ortodoxia financeira. Somente depois que os princípios da ortodoxia financeira também foram rejeitados é que se seguiu a recuperação... (e) a maioria dos países levou mais tempo para abandonar o *ethos* do padrão-ouro que suas instituições”: Eichengreen (1992), pp. 21–22. B. Eichengreen argumenta que as desvalorizações cambiais colaboraram para a lenta recuperação econômica dos anos trinta, ao contrário das interpretações de que seu resultado líquido foi uma “soma zero”, o que é o caso de Nurkse (1944). Uma síntese das mudanças nas formas nacionais de gestão das políticas monetárias propiciadas pela ruptura da integração financeira internacional é de Hirsch e Oppenheimer (1976).

administradas por acordos entre governos, deixando para trás o velho liberalismo econômico do século XIX.⁶

É claro que esta tendência mundial de nacionalização de decisões e fluxos econômicos foi internacionalmente assimétrica: embora todos os países soberanos fossem induzidos a responder à crise, não tinham as mesmas ideologias de intervenção, a mesma força política ou os mesmos instrumentos regulatórios, financeiros e administrativos que os capacitassem para a tarefa. De todo modo, o processo de construção de aparelhos de estado, mais ou menos adequados à intervenção econômica crescente que se tornava necessária, avançou em vários países centrais e periféricos. Assim como decisões e fluxos privados de financiamento, produção e distribuição destinavam-se crescentemente para mercados internos, Estados se aparelhavam para um ativismo inaudito na regulação de taxas de juros, câmbio, preços, salários, condições de concorrência, gasto público, políticas sociais, programas de investimentos e modernização produtiva. Por outro lado, se é verdade que a intervenção estatal sobre sistemas econômicos implicou conflitos e realinhamentos políticos que, em maior ou menor grau, prejudicou interesses tradicionalmente vinculados ao internacionalismo comercial e financeiro, países credores tendiam a continuar defendendo o interesse de investidores nacionais contra Estados receptores, periféricos ou não, que ameaçassem seus negócios com expropriação, moratória ou simplesmente prioridades políticas (por exemplo, na regulação de rentabilidade ou na alocação de reservas cambiais) adaptadas aos novos tempos.

Inversamente, a crise do liberalismo e a tendência de nacionalização de decisões e fluxos econômicos traziam, aos países periféricos que hospedavam investimentos estrangeiros, conflitos com representantes locais e estrangeiros do capital estrangeiro, de risco ou carteira. De fato, em países periféricos, como o Brasil,

- (i) em que parcela significativa da infra-estrutura básica fora constituída sob propriedade estrangeira;
- (ii) que eram endividados junto ao sistema financeiro internacional em crise;
- (iii) dependiam de reservas cambiais escassas para importação de insumos essenciais; e
- (iv) experimentavam quedas acentuadas das receitas de exportação, o esforço de recuperação econômica envolveu não apenas nacionalização de decisões, mas também algum nacionalismo econômico, ou seja, a defesa de interesses nacionais contra corporações e credores estrangeiros, localizados ou não dentro do território nacional.

De certo modo, este nacionalismo econômico era, em parte, o próprio modo de ser da intervenção estatal em economias periféricas forçadas pela

⁶ Para análises comparativas das mudanças das coalizões políticas que acompanharam as reações nacionais à crise geral, cf. Gourevitch (1986), cap.4, Droz e Rowley (1986), livro I, item III, Hobsbawm (1995), cap.4 e Rothermund (1996). Sobre o ciclo das revoluções burguesas de 1848, ver Hobsbawm (1975).

crise mundial a orientarem-se para seus mercados internos, e nas quais parcela significativa dos créditos e da infra-estrutura era de proprietários estrangeiros interessados, apesar dos novos tempos, em preservar vendas, juros e lucros conversíveis em moeda internacional forte. Mas nem todas as economias periféricas desenvolveram ideologias de desenvolvimento econômico e intervenção estatal tão elaboradas quanto o nacional-desenvolvimentismo brasileiro, sob o impulso decisivo de Getúlio Vargas. Neste caso, não se tratava apenas de defender interesses nacionais contra reivindicações de corporações e credores estrangeiros, mas de orientar a intervenção estatal para estimular o desenvolvimento de novas atividades produtivas, sobretudo industriais, reduzindo a dependência tradicional do comércio exterior.⁷

Tabela 1

Brasil: Indicadores de Solvência Externa (1931-1945)

Anos	Export.	Saldo	Serviços da dívida pública externa	Serviços/ exportações (%)	Serviços/ comercial (%)	uk£milhões	
						Saldo	Serviços/Receita fiscal (%)
1931	53,8	23,7	20,4	40,6	86,1	34,6	
1932	51,2	20,7	6,8	24,4	32,9	7,5	
1933	52,8	11,3	6,2	22,5	105,3	10,7	
1934	58,0	16,1	7,1	21,7	78,3	22,7	
1935	55,0	9,1	7,5	13,6	82,4	14,1	
1936	64,5	17,8	7,9	12,2	44,4	13,5	
1937	70,2	3,3	8,5	12,1	257,6	10,9	
1938	60,3	0,1	0,0	0	0	0	
1939	68,8	10,0	0,0	0	0	0	
1940	65,2	3,1	3,4	5,5	109,7	3,7	
1941	89,7	15,0	4,1	4,9	27,3	4,2	
1942	100,0	35,1	4,0	4,2	11,4	4,0	
1943	116,4	31,3	3,9	3,6	12,5	3,0	
1944	143,0	32,5	18,8	13,9	57,9	7,1	
1945	162,6	43,5	10,8	7,0	24,8	5,6	

Fonte: Abreu (1977), pp. 46, 149 e 236.

O ideário nacional-desenvolvimentista de Vargas se desdobraria em formas de intervenção que não nasceram prontas em 1930, definindo ao longo do tempo, com tentativas e erros, seus objetivos parciais, meios de implementação de políticas e as esferas de atuação do Estado e do mercado, particularmente empresas estatais, filiais estrangeiras e companhias privadas brasileiras.

⁷ Sobre as origens do nacional-desenvolvimentismo de Vargas, ver Fonseca (2004, 2005); sobre o pensamento econômico brasileiro durante o “ciclo ideológico do desenvolvimento”, ver Bielschowsky (1985). Para uma análise comparativa das ideologias desenvolvimentistas no Brasil e na Romênia, ver Love (1998). Sobre a influência do economista romeno Mihail Manoilescu no desenvolvimentismo brasileiro, ver Diniz (1978).

Em meio à crise internacional dos anos 1930, a primeira postura do governo provisório de Vargas foi cautelosa, procurando minimizar conflitos com investidores estrangeiros. Esta cautela caracterizou, por exemplo, a renegociação da dívida pública externa e a redefinição das prioridades para uso de reservas cambiais escassas. A tática inicial foi buscar um compromisso com credores, preparando o cenário para uma retomada de empréstimos, negociando-se um *funding loan* em 1931. Mesmo quando a conjuntura de escassez de divisas forçou a aplicação de novos controles cambiais, em setembro de 1931, a necessidade de selecionar usos prioritários para as divisas se fez para satisfazer a capacidade de pagamento de parte da dívida, mesmo que isto reiterasse a escassez de divisas para importações essenciais. Outro *funding loan* seria negociado em 1934 por Oswaldo Aranha, recém nomeado embaixador nos EUA, visando reduzir dispêndios para patamares mais adequados às reservas cambiais brasileiras e às expectativas pessimistas de novos recursos. Mas estimativas indicam que foi preciso esperar até novembro de 1937 para que uma nova moratória reduzisse dispêndios para níveis inferiores à capacidade de pagamento brasileira, liberando reservas cambiais para financiar importações destinadas a obras públicas e ao reaparelhamento militar.⁸

No que tange aos investimentos estrangeiros em insumos básicos e serviços públicos, Vargas afirmaria precocemente que seria necessário regular o mercado, limitando a liberdade de ações que empresas estrangeiras gozavam antes da revolução de 1930, visando a segurança econômica e militar do país. Em suas palavras, pronunciadas em discurso de fevereiro de 1931:

“... Não sou exclusivista nem cometeria o erro de aconselhar o repúdio do capital estrangeiro a empregar-se no desenvolvimento da indústria brasileira, sob a forma de empréstimos, no arrendamento de serviços, concessões provisórias, ou em outras múltiplas aplicações equivalentes... Mas quando se trata da indústria do ferro... , do aproveitamento das quedas d'água, transformadas na energia que nos ilumina e alimenta as indústrias de guerra e de paz; das redes ferroviárias de comunicação interna... ; quando se trata, repito, da exploração de serviços de tal natureza, de maneira tão íntima ligados ao amplo e complexo problema da defesa nacional, não podemos aliená-los, concedendo-os a estranhos, e cumpre-nos previdentemente manter sobre eles o direito de propriedade e domínio” (*apud* Lima (1995), pp. 20–1).

De fato, veremos a seguir que, no ramo de energia elétrica, algumas iniciativas foram executadas no sentido de regular e fiscalizar a operação das empresas estrangeiras no país, no interesse do barateamento de serviços e visando defender reservas cambiais escassas contra remessas de lucro crescentes. No

⁸ Sobre o padrão de negociação da dívida pública externa brasileira entre 1930 e 1945, ver especialmente Abreu (1977), e Bouças (1955). A prioridade de uso das reservas, determinada pelo controle cambial de setembro de 1931, é significativa da força dos credores: a dívida externa e as compras do governo foram elencadas como prioridade de primeira ordem, seguidas de “importações essenciais” (não definidas segundo um critério que distinguíssem favoravelmente as importações fundamentais para a expansão da indústria, pois discriminavam as importações de petróleo, carvão e produtos químicos), e remessas de lucros. Para uma descrição das políticas cambiais no período ver Villella e Suzigan (1973), pp. 309–329; e Oliveira (1978).

entanto, apesar de arroubos retóricos nacionalistas, este movimento regulatório esteve longe de envolver a rejeição à participação das filiais estrangeiras no setor, como ocorreria com os bancos de depósito e companhias de seguro durante a Segunda Guerra Mundial.

De fato, o princípio de nacionalização de licenças novas para bancos e companhias de seguro foi incluído na Constituição de 1937 e regulamentado em abril de 1941. O objetivo era economizar reservas cambiais e adaptar o sistema financeiro brasileiro às novas necessidades do desenvolvimento do mercado interno, uma vez que, antes da década de 1930, os bancos estrangeiros prosperavam com operações no mercado livre de câmbio e no financiamento do comércio exterior. Paralelamente, a carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil seria criada um pouco antes do Estado Novo (outubro de 1937), contornando a carência de instrumentos de financiamento a longo prazo no sistema de bancos privados, nacionais ou estrangeiros. Para Vargas, não se tratava apenas de regular a estrutura financeira herdada de uma época em que a economia brasileira se subjugava predominantemente a processos internacionais além de seu controle, mas reformar a própria estrutura para atender melhor às exigências nacional-desenvolvimentistas.⁹

Na virada para o Estado Novo, algumas decisões (como a moratória de 1937) e certos discursos de Vargas sugerem que se consolidara percepção na cúpula do governo de que não se poderia contar imediatamente com influxos financeiros privados, e que era necessário financiar o projeto de “reaparelhamento” com a mobilização mais decidida de capitais locais e fundos estatais. No pronunciamento anunciando o Estado Novo em 10 de novembro de 1937, a moratória da dívida externa seria anunciada com ares de nacionalismo libertador:

“A situação impõe, no momento, a suspensão no pagamento de juros e amortizações, até que seja possível reajustar os compromissos sem dessangrar e empobrecer o nosso organismo econômico. Não podemos por mais tempo continuar a solver dívidas antigas pelo ruinoso processo de contrair outras mais vultuosas, o que nos levaria, dentro de pouco tempo, à dura contingência de adotar solução mais radical... As nossas disponibilidades no estrangeiro absorvidas, na sua totalidade pelo serviço da dívida e não bastando, ainda assim, às suas exigências, dão em resultado nada nos sobrar para a renovação do aparelhamento econômico, do qual depende todo o progresso nacional” (Vargas (1945), tomo V, p. 27).¹⁰

⁹ Sobre a CREAI, cf. Villella e Suzigan (1973), pp. 79–80, 187–8, 346–353; Malan (1977), pp. 242–251; e Oliveira (1996). A respeito da carteira, Vargas afirmaria em 1940: “A disseminação das agências do Banco do Brasil para o fim de dar ao crédito expansão crescente, através de todas as zonas de produção, constitui prova flagrante de que, pela primeira vez depois de implantado o regime republicano, o Brasil pratica uma política de financiamento especializadamente executada em proveito das forças que promovem o desenvolvimento da economia nacional” (*apud* Fonseca (1987), p. 261). Sobre os motivos da perda de mercado dos bancos estrangeiros já na década de 20 e, sobretudo, na década de 1930 (prejudicados por controles cambiais e pela crise do comércio e do financiamento externos), e a tendência de nacionalização, cf. Neuhaus (1975), Carone (1976), Topik (1979, 1981), Sochaczewski (1980), Saes (1986, 1997) e Triner (1996, 1997).

¹⁰ Seja como for, o mesmo discurso não escondia que a moratória era inevitável em razão da

As entrevistas de Petrópolis e São Lourenço, em fevereiro e abril de 1938, por sua vez, completavam a mensagem no sentido de centralizar recursos locais para financiar empreendimentos de maior escala necessários ao desenvolvimento local:

“Para esses empreendimentos, é necessário mobilizar grandes capitais. Entretanto, não me parece que, sem maior exame, devamos continuar afirmando um exagero de expressão que resultou em lugar comum: a dependência do governo de capital estrangeiro e que, sem ele, nada será possível fazer. . . É sabido que, desde a guerra mundial, a imigração de capitais tem diminuído muito e, por outro lado, o processo de formação do capital nacional atingiu um grau adiantado de desenvolvimento. . . A grande tarefa do momento, no nosso país, é a mobilização de capitais nacionais” (*op. cit.*, pp. 165–6).

Estas declarações não devem ser tomadas como representativas de um repúdio ao capital estrangeiro, embora sinalizassem para uma política de maior independência e controle na seleção das formas de associação externa pertinentes ao desenvolvimento nacional. De fato, o mesmo pronunciamento que anunciava o Estado Novo admitia a pertinência de substituir a renovação freqüente de empréstimos em carteira (através de *funding loans*) por investimentos diretos de risco em indústrias de base (sobretudo na siderurgia), que apoiassem a reorientação econômica que o país experimentava em direção ao crescimento industrial voltado ao mercado interno.¹¹

Na noite de 31 de dezembro de 1937, Vargas explicitaria melhor a necessidade de substituir a subordinação ao velho mercado financeiro internacional por investimentos atraídos pela expectativa de uma remuneração justa regulada pelo Estado nacional, e que colaborassem diretamente para o desenvolvimento econômico de novo tipo que se processava:

“Foi-se a época em que a escrituração das nossas obrigações se fazia no estrangeiro, confiada a bancos e intermediários; não mais nos impressa a falsa atitude filantrópica dos agentes da finança internacional, sempre prontos a oferecer soluções fáceis e vantajosas. A inversão de capitais imigrantes é, sem dúvida, fator ponderável de nosso progresso, mas não devemos esquecer que ela opera diante das reais possibilidades remunerativas aqui encontradas, contrastando com

redução brusca do saldo comercial (Vargas, *op. cit.*, pp. 27–8). Mais tarde, Vargas seria ainda mais explícito, como no discurso de final de ano de 1937 (*idem*, p. 122) e sobretudo nas entrevistas de fevereiro-abril de 1938: “A suspensão da dívida externa não foi um simples capricho. Impõe-se pela poderosa circunstância de não dispormos dos recursos necessários. A baixa dos preços do café, a redução do saldo de nossas exportações, muito aquém do *quantum* exigido pelas amortizações, a falta de cobertura para as nossas cambiais — tudo isso criou situação cujo remédio só podia ser esse. Trata-se, porém, de uma solução de caráter temporário. O reajustamento de nossa economia, certamente, nos permitirá, mais adiante, retomar os pagamentos se as exportações deixarem margens a saldos consideráveis” (*idem*, p. 186).

¹¹ Nas palavras do presidente, “. . . essas realizações exigem que se instale a grande siderurgia, aproveitando a abundância de minério, num vasto programa de colaboração do Governo com capitais estrangeiros que pretendam emprego remunerativo, e fundando, de maneira definitiva, as nossas indústrias de base, em cuja dependência se acha o magno problema da defesa nacional” (*op. cit.*, p. 28).

a baixa dos juros nos países de origem. Compreende-se, assim, o motivo porque, se não hostilizamos o capital estrangeiro, também não podemos conceder-lhes outros privilégios além das garantias normais que oferecem os países novos em plena fase de crescimento” (idem, p. 122).

A despeito da produção retórica, a emergência do Estado Novo envolveria alguma ruptura nacionalista significativa? No que tange ao uso das reservas cambiais e o pagamento da dívida pública externa, sim. É claro que a declaração de moratória ocorreu depois de uma deterioração brusca do saldo comercial que a tornava incontornável, como Vargas mesmo admitiria. Não obstante isto, é verdade que, a partir de então, o padrão de negociação da dívida passou a implicar em redução substancial dos dispêndios para patamares inferiores à capacidade de pagamento brasileira, permitindo a realocação de divisas para as necessidades de reaparelhamento militar e obras públicas. Ao invés de preservar a credibilidade do país perante os credores estrangeiros, tratava-se de orientar o uso de reservas cambiais e recursos financeiros para objetivos nacional-desenvolvimentistas. Com efeito, a moratória seguiu-se da restauração de controles cambiais e da criação de um fundo constituído com base em imposto de 3% sobre certas operações cambiais (DL nº 97, de 23/12/1937). Em 1938, o imposto foi majorado a 6% (e reduzido a 5% um ano depois), e a partir de 1939 os recursos assim obtidos constituiriam a principal fonte do Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional (PEOPADN). Um movimento mais cauteloso, mas no mesmo sentido, foi realizado na política para os ramos básicos.¹²

3. A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo nos Ramos Básicos

Não obstante o esforço anunciado publicamente de mobilização de recursos locais, o Estado Novo não provocou uma virada nacionalista no que tange à atração de filiais para o ramo siderúrgico, embora uma tendência nacionalista mais clara se fizesse sentir temporariamente, no ramo petrolífero, com a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) em 1938. A despeito da retórica nacionalista crescente em torno à “questão siderúrgica”, discursos e iniciativas de Vargas não deixavam de conclamar investidores estrangeiros a colaborar para a superação dos obstáculos ao desenvolvimento nacional, em parte porque os fundos públicos não eram suficientes para a tarefa. De fato, o nacionalismo

¹² Para as fontes de fundos do PEOPADN, cf. Villella e Suzigan (1973), p. 187. Em 29 de dezembro de 1943, o Plano de Obras e Equipamentos (POE) substituiu o PEOPADN para os cinco anos seguintes; apesar de separar o desenvolvimento econômico das questões militares, suas fontes de fundos e suas limitações eram parecidas: ver Costa (1971) e Draibe (1985), cap. 1. Na justificativa dos objetivos do PEOPADN presente em um Relatório do Ministério da Fazenda de janeiro de 1939, afirmava-se: “A idéia central do governo consiste em promover a criação das chamadas indústrias básicas, a execução de obras públicas produtivas e o aparelhamento da defesa nacional de maneira a não afetar o resultado expresso no saldo positivo do orçamento do presente exercício” (*apud* Corsi (1997), p. 72).

de Vargas mostrou-se politicamente realista, flexível e paciente a ponto de procurar explorar várias possibilidades de atração de filiais estrangeiras, ao invés de seguir as propostas de militares, técnicos e políticos nacionalistas locais, vinculados em torno à Comissão Nacional de Siderurgia desde 1931, e proponentes precoces de uma solução estatal para a questão.¹³

Antes de 1937, as barganhas brasileiras visavam atrair primeiro a estadunidense DuPont; depois do Estado Novo, as alemãs Demag, Krupp e Stahlunion, antes da intensa negociação com a US.Stell entre maio de 1939 e janeiro de 1940. Esta negociação fracassou não por causa de qualquer resistência brasileira em atender a condições exigidas pela empresa, mas sim por causa do desinteresse da empresa a despeito do desejo comum do governo brasileiro e do Departamento de Estado estadunidense. Este revés voltou a levar o governo a procurar empresas alemãs em 1940. A opção alemã voltou a fracassar mas, indiretamente, induziu Roosevelt a propôr uma barganha de governo a governo depois dos célebres discursos pró-germânicos de Vargas em meados de 1940. Assim, os recursos oficiais que propiciaram a criação da Companhia Siderúrgica Nacional sequer resultaram de uma primeira demanda brasileira nas barganhas bilaterais mas, sim, de uma terceira ou quarta opção, indicando que o nacional-desenvolvimentismo varguista era suficientemente flexível a ponto de conviver com a hipótese de atração de filiais estrangeiras neste setor estratégico. A instalação da Mannesmann em Minas Gerais, durante o segundo governo, demonstra que investimentos estrangeiros no setor continuaram bem-vindos nos anos 1950, desde que contribuíssem, por meio de barganhas vantajosas, para superar a natureza “semicolonial” da economia brasileira, como afirmaria em Volta Redonda em 1943:

“O que representa as instalações da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, aos nossos olhos deslumbrados pelas grandes perspectivas de um futuro próximo, é bem o marco definitivo da emancipação econômica do país... O problema básico da nossa economia estará, em breve, sob novo signo. País semicolonial, agrário, importador de manufaturas e exportador de matérias-primas, poderá arcar com as responsabilidades de uma vida industrial autônoma, provendo as suas urgentes necessidades de defesa e aparelhamento. Já não é mais adiável a solução. Mesmo os mais emperdenidos conservadores agrários compreendem que não é possível depender da importação de máquinas e ferramentas...” (*apud* Fonseca (1987), pp. 270-1).

No caso do petróleo, a história de nacionalismo entre políticos, técnicos e militares datava pelo menos da República Velha, embora a abertura a investidores estrangeiros não fosse restringida abertamente senão com a criação do Conselho Nacional do Petróleo, depois que o México nacionalizou a indústria em março de 1938. Em 1939, técnicos do CNP encontraram petróleo em Lobato (Bahia) e, entre 1940 e 1942, a Standard Oil fez três propostas para a criação

¹³ Ver Wirth (1970), Martins (1973), Moura (1984) e Corsi (1997).

de companhias mistas visando a pesquisa e extração, sendo rechaçadas pela oposição da cúpula militar, apesar da posição majoritariamente favorável do gabinete de ministros de Vargas. Em 1943, porém, a substituição do general Júlio Horta Barbosa pelo coronel João Carlos Barreto no comando do CNP sinalizou que as posturas avessas a qualquer participação estrangeira ficariam em segundo plano; e, de fato, Vargas promulgaria um decreto em 1944 abrindo a possibilidade de *joint ventures* nas quais o capital estrangeiro poderia subscrever até metade das ações. Não houve tempo para que a iniciativa tivesse efeitos práticos no Estado Novo, e a campanha nacionalista barrou iniciativas mais liberalizantes previstas no Estatuto do Petróleo do governo Dutra.¹⁴

Ainda assim, Vargas não abandonou a preferência por companhias mistas expressa em 1944. Na campanha presidencial de 1950, dizia defender o retorno ao que chamara de “um nacionalismo econômico moderado mas eficiente”, que não deveria envolver, doutrinariamente, uma recusa à “cooperação internacional” para o financiamento de investimentos básicos. Muito embora Vargas frisasse a necessidade de regular a entrada de capitais, não prescindia de financiamento externo, desde que se preservasse o controle nacional dos recursos naturais imprescindíveis à defesa nacional, como o petróleo (a “ser explorado por brasileiros com organizações predominantemente brasileiras”: Vargas, *A campanha presidencial*, p. 258); e caso se assegurasse a vinculação direta dos investimentos estrangeiros às necessidades de desenvolvimento do país:

“Não sou, como tendenciosamente afirmam forças reacionárias, inimigo da cooperação do capital estrangeiro. Ao contrário, convoquei-o muitas vezes a cooperar com o Brasil durante os anos de minha administração. Sou adversário, sim, da exploração do capitalismo usurário e oportunista, visando exclusivamente o lucro individual e fugindo à função mais nobre de criar melhores condições de vida para todos. Por isso, sempre preferi e continuo a preferir, como método de ação, o sistema das sociedades de economia mista. . .” (idem, p. 303).

Uma vez no governo, a proposta de constituição da Petrobrás, formulada por sua Assessoria Econômica e apresentada ao Congresso Nacional em dezembro de 1951, previa uma companhia mista, perdendo esta característica depois das emendas legislativas empolgadas pela campanha nacionalista. Em geral, nem Vargas nem os membros da Assessoria tinham uma aversão por princípio ao recurso a capitais externos, resguardada, nos projetos originários da Assessoria

¹⁴ Sobre a questão do petróleo, ver Cohn (1968), Wirth (1970), Victor (1970), Martins (1973), Smith (1976), Lima (1977) e Moura (1986). Antes, durante e depois do Estado Novo, as solicitações brasileiras de financiamento público estadunidense para empreendimentos petrolíferos encontraram recusa sob diferentes versões da alegação de que “não se contemplam empréstimos governamentais para tais objetivos (petróleo), visto que há capitais privados e saber técnico abundantes, preparados para entrar no Brasil se e quando uma lei de petróleo adequada seja aprovada pelo Congresso brasileiro” (informe do Departamento de Estado ao presidente Truman, 18/05/1949, *apud* Moura (1984), p. 271). Documentos do Departamento de Estado citados por Martins (1973), pp. 302-5, mostram que o lobby da Standard Oil de New Jersey (depois Exxon e, no exterior, Esso) para evitar financiamento de refinarias no Brasil pelo Eximbank já se iniciara em 1939, pouco depois das posições nacionalistas do Conselho Nacional do Petróleo, criado em 1938.

que a ele apelavam, sua vinculação a companhias mistas (*joint ventures*) que garantissem o controle da destinação dos recursos às prioridades de investimento identificadas.¹⁵

Nas diretrizes de Vargas para o início dos estudos que levariam ao Programa do Petróleo Nacional e à Petrobrás, havia uma indicação explícita a seu principal assessor que repete vários de seus pronunciamentos sobre o tema, quando tratava de defender o projeto encomendado a seus assessores: a solução nacionalista devia ser “eficaz” (Almeida (1980), p. 6). Isto é, devia ser “um projeto nacionalista para resolver o problema do petróleo. Mas um projeto para funcionar” (Almeida (1986), p. 15). Aquilo que este apelo à eficácia significava torna-se mais claro em um pronunciamento público de Vargas defendendo o projeto original da Assessoria:

“A diretriz nacionalista, consubstanciada na legislação vigente e mantida na elaboração do projeto da Petrobrás, deverá efetivar-se na execução do programa do petróleo. Nada adiantariam dispositivos legais de cunho aparentemente nacionalista se, de um lado, impedissem a solução do problema, ou, de outro, pudessem ser burlados em proveito de interesses contrários aos nacionais” (Vargas, *Os Fundamentos da Petrobrás*, 1952, p. 40).

Como se sabe, o projeto original da Petrobrás resguardava o monopólio das jazidas e concentrava o poder decisório na holding de controle estatal, mas abria a possibilidade de associações com a iniciativa privada estrangeira (através de subsidiárias locais) na pesquisa, lavra e produção de petróleo, sem afetar os interesses já consolidados na distribuição. Os representantes do truste internacional do petróleo reclamaram do projeto varguista argumentando que ele, na prática, significaria transferir capacitação tecnológica e fundos financeiros para empreendimentos controlados, de fato, por uma *holding* estatal. Mas o projeto original da Petrobrás pode ser encarado, precisamente, como um símbolo do projeto de desenvolvimento esboçado pelo segundo governo Vargas: recorrer a recursos externos sem comprometer o controle (ou perdendo o menor controle possível) sobre a destinação dos recursos, buscando orientá-la segundo finalidades internas de desenvolvimento.¹⁶

¹⁵ Nas palavras de Rômulo de Almeida, o primeiro chefe da assessoria: “Estava muito integrado o objetivo nacionalista e social. Por isso nós tínhamos certas restrições realmente, certas limitações ao capital estrangeiro, mas não chauvinistas. Nós considerávamos objetivamente que em alguns casos você não podia deixar de utilizar o capital estrangeiro... a nossa atitude não era uma atitude chauvinista, nós achávamos apenas o seguinte: as atividades básicas deveriam estar sob o comando nacional e o comando do Estado brasileiro. Mas agindo com muita flexibilidade, com muita capacidade de operação, eficiente, para que pudesse ser eficaz...” (Almeida (1980), p. 9). Corretamente, Almeida também afirmava que este tipo flexibilidade nacionalista não era uma posição política nova do presidente: “(o nacionalismo) já estava na biografia do presidente, inclusive nos discursos da campanha e acredito também que estava implícito no tipo de escolha que ele fez para a Assessoria. Se ele me escolheu, tomou informação e me testou, viu as idéias e a equipe que eu formei. Então... aí está a diretriz tomada” (idem, p. 10).

¹⁶ Para a defesa do projeto original da Petrobrás feita por Rômulo de Almeida no Congresso Nacional, mostrando a uns que uma eventual participação de testas-de-ferro brasileiros do truste internacional seria necessariamente muito limitada em poder decisório (ainda que viesse a adicionar recursos financeiros significativos sob controle da *holding* estatal), e a outros que a solução do

A tentativa de obter recursos externos para financiar projetos de infra-estrutura básica também caracterizou o tratamento conferido ao ramo de energia elétrica no segundo governo. De todo modo, aí a política de Vargas também começara, como nas indústrias de siderurgia e petróleo, com tentativas de regular a expansão de firmas privadas estrangeiras, buscando conciliá-las ao novo estilo de desenvolvimento nacional que rompia com a inserção internacional agro-exportadora. Também como nos casos da siderurgia e do petróleo, as dificuldades de regulação acabariam levando a esforços de obtenção de recursos externos oficiais e, finalmente, à constituição de fundos públicos e empresas estatais.

4. A Dinâmica Nacional-Desenvolvimentista no Ramo de Energia Elétrica

A energia elétrica foi difundida no Brasil durante a República Velha, embora as primeiras experiências de produção de energia datassem do Império. Na Primeira República, estados e municípios gozavam do poder de realizar concessões de serviços e negociar contratos diretamente com as empresas, sem regulamentação nacional. As principais regiões metropolitanas do país, São Paulo e Rio de Janeiro (então distrito federal), tornaram-se áreas de operação do conglomerado Brazilian Traction, Light and Power Co. (ou simplesmente Light), criado em 1912 para consolidar as três empresas do grupo de acionistas que já operavam no Brasil. Na década de 1920, o conglomerado absorveu concessionárias de menor porte na região do Vale do Paraíba, provavelmente visando integrar redes das duas regiões metropolitanas. Paralelamente, a American & Foreign Power Co. (ou simplesmente AMFORP), empresa estadunidense vinculada a acionistas da General Electric (que já operava na América Central), constituiu uma *holding* local para coordenar operações no Brasil, denominada Empresas Elétricas Brasileiras. A partir de 1927, a subsidiária da AMFORP realizou aquisições de empresas no interior de São Paulo e do Rio de Janeiro, além das capitais de Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia e outros cinco estados.¹⁷

A capacidade de estados e municípios para regular serviços e tarifas destas empresas era pequena. Embora determinação legal federal de 1904 estipulasse a revisão periódica de tarifas a cada cinco anos, os contratos da Light e da AMFORP continham cláusula que corrigia parte das tarifas (tipicamente metade) pela variação cambial mensal, a chamada cláusula-ouro. Ela protegia a rentabilidade das subsidiárias em moeda internacional forte, mas prejudicava usuários ao inflacionar serviços independentemente dos custos correntes, encarecendo e limitando a difusão das aplicações industriais da

problema justificava a decretação de novos impostos, ver Victor (1970), pp. 321–324.

¹⁷ Para análises do setor desde sua criação até a reformulação do pós-guerra, cf. Branco (1975); Lima (1984, 1995); Castro (1985) e CMEB (1988).

energia elétrica. A série histórica das tarifas da Light indica que a empresa era capaz de financiar inteiramente a construção de usinas e linhas de transmissão (sem falar de suas remessas de lucro) unicamente com receitas obtidas com as tarifas, sem necessidade de novos aportes externos, pelo menos até que a escala da demanda de energia do mercado brasileiro assumisse novo patamar pós- II Guerra Mundial (Castro (1985), pp. 133-5).

Na década de 1930, a postura do governo Vargas foi a de buscar regular serviços e tarifas das concessionárias de energia, retirando autoridade de estados e municípios. Embora a influência do nacionalismo do movimento tenentista não possa ser desprezada (uma vez que Juarez Távora foi diretamente atuante na regulação do setor, como ministro da Agricultura), a própria crise cambial, a partir do final dos anos 1920, tornava premente regular tarifas. Em valores reais, as tarifas da São Paulo Light praticamente triplicaram entre 1929 e 1931, estabilizando-se em mais do que o dobro durante a década de 1930, e retornando ao patamar anterior à crise apenas em 1945. É claro que esta circunstância induziria a alguma reação por parte do governo federal, para proteger a renda de usuários contra monopólios de serviços e defender reservas cambiais escassas.¹⁸

A primeira reação do governo foi a de barrar o processo de concentração do setor, impedindo transferências ou promessas de transferências da exploração de cursos e quedas d'águas em setembro de 1931, alegando a preparação em curso de um Código de Águas e buscando evitar “operações, reais ou propositadamente simuladas, que dificultem oportunamente a aplicação das novas leis ou frustrem a salvaguarda do interesse do país” (Decreto 20395 de 15 de setembro de 1931, *apud* Lima (1984), p. 32). Antes mesmo da promulgação do novo Código em meados de 1934, o governo interveio sobre a liberdade contratual das concessionárias eliminando a cláusula-ouro, e determinando que a revisão tarifária se realizasse a cada três anos (DL. 23501, de 27 de novembro de 1933).¹⁹

O Código de Águas foi promulgado uma semana antes da Constituição de 1934, com as seguintes disposições:

- (i) eliminação do chamado direito de acessão, que conferia ao proprietário do solo a propriedade de cursos e quedas d'água;
- (ii) estas foram transferidas para a União, que concentrou o poder concedente de seu uso, antes distribuído também para estados e municípios;
- (iii) imposição de revisões contratuais que respeitassem o princípio de “custo pelo serviço” na determinação das tarifas, ou seja, que regulassem a remuneração “justa” das empresas a partir do capital investido e seus

¹⁸ Para a série das tarifas, ver Lima (1995), p. 39. Para a influência do ideário tenentista e, em particular, do ministro Juarez Távora na regulação do setor, cf. Lima (1984), as memórias de Távora (1974), vol. II, cap. 8, e especialmente Forjaz (1988), cap. 2.

¹⁹ É digno de nota que Vargas comentaria, em seu diário de 28 de novembro de 1933, a 1933, a repercussão política evidentemente favorável do fim da cláusula-ouro, nos seguintes termos: “Assino o decreto abolindo os pagamentos em ouro feitos obrigatoriamente no Brasil. Isto atinge principalmente as empresas de serviços públicos, Light e outras, para aliviar os ônus do Tesouro e as obrigações dos particulares, causando excelente efeito no público” (Vargas (1995), vol. I, p. 249)

custos correntes, incluindo a depreciação. Isto exigia fazer o tombo do patrimônio da empresas, ou seja, inventariar os investimentos que ela realizara até o presente, e posteriormente determinar uma taxa de lucro anual “justa” (a ser definida por legislação complementar), que remunerasse a empresa, com a cobrança de tarifas, de acordo com o “custo do serviço” que prestava.

As disposições transitórias do Código de Águas proibiam qualquer ampliação de instalações até que os contratos existentes fossem revisados segundo os princípios do Código, mas não conferiam qualquer prazo para que a regulamentação do Código em lei se realizasse (o que se completaria apenas em 1950). Depois de sucessivas prorrogações do prazo para revisão dos contratos, em meio a uma batalha legal sobre a constitucionalidade do Código que o suspendeu até 1938, o Decreto 2079 (05 de março de 1940) liberou a ampliação das instalações independentemente da revisão de contratos.

Uma dinâmica semelhante de declaração jurídica de princípios nacionalistas, seguida por recuos que reacomodavam a legislação às restrições econômicas e políticas existentes, também se verificou depois da Constituição de 1937. Ela reforçaria o nacionalismo da legislação varguista ao definir que novas concessões só poderiam ser feitas a brasileiros ou empresas constituídas por acionistas brasileiros. Sem qualquer efeito prático (uma vez que empresários locais não se interessavam pelo setor nem dispunham de recursos para ampliar a geração de energia na escala necessária pelo crescente consumo industrial e urbano), a regra foi atenuada pelo Decreto 852 em 1938 (possibilitando a estrangeiros a possibilidade de ações sem direito a voto) e pela Lei Constitucional nº 6 (12 de maio de 1942), que voltou a autorizar o aproveitamento de novas concessões por empresas estrangeiras, diante do cenário de racionamento experimentado a partir de 1942.

O objetivo prático da política varguista foi limitar o aumento abusivo das tarifas verificado no início da década, culpando as filiais que faturavam receitas em moeda local, mas que pretendiam converter lucros em moeda internacional forte, prejudicando usuários de serviços monopolizados e pressionando reservas cambiais escassas. No entanto, a política nacionalista para o setor não previa qualquer mecanismo para conciliar a expansão da oferta de energia e preços baratos, algo nada trivial em um setor explorado por monopólios estrangeiros. De todo modo, os representantes das empresas disseram-se impedidos legalmente pelo Código de Águas de cobrar tarifas remuneradoras o suficiente para ampliar a oferta, culpando-o pela crise energética e pelos racionamentos freqüentes ocorridos no início da década de 1950, o que seria repetido pelo relatório final da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, em 1954. Os defensores da intervenção estatal, porém, alegavam que as empresas eram incapazes de ampliar satisfatoriamente a geração de energia, melhorar o serviço de distribuição e cobrar tarifas baratas, uma vez que queriam rentabilidade em

dólar.²⁰

Embora as críticas dos representantes das filiais ao Código de Águas sejam teoricamente passíveis de discussão, o problema delas é que o Código nunca chegou a ser implementado a ponto de tolher a rentabilidade das empresas. Dentre as decisões implementadas, mais efetiva que o Código para limitar a rentabilidade das empresas estrangeiras foi a proibição da cláusula-ouro em 1933, imitando a reforma (com o *New Deal*) de Franklin Roosevelt nos EUA. No entanto, esta proibição tampouco foi precoce o suficiente para impedir que as tarifas mais que dobrassem, em termos reais, depois da crise cambial do início da década. De fato, como as determinações do Código não foram inteiramente regulamentadas até a Lei 28545 de agosto de 1950 (e mesmo depois disto o tombamento do capital das empresas não foi realizado), as tarifas das empresas não foram reduzidas para atender ao critério do “custo pelo serviço” estipulado pelo Código. Ao contrário, as tarifas ficaram praticamente congeladas até o fim do Estado Novo, em níveis relativamente elevados, graças à regra de variação cambial vigente até o final de 1933. Sem efeito prático, o decreto 3128 determinou em 1941 que a remuneração “justa” do capital investido seria de 10% a.a., mas não determinou a taxa de depreciação nem os métodos de tombamento do patrimônio das empresas. Como o princípio do custo pelo serviço continuou sem regulamentação, o decreto 5764 de 19 de agosto de 1943 instituiu o princípio da “semelhança e razoabilidade” na definição de reajuste de tarifas, a título precário: ao invés do “custo histórico”, a evolução posterior dos custos correntes e a comparação com outras empresas seriam os critérios flexíveis e vagos para reajuste, sem qualquer estudo prévio para saber se as tarifas correntes estavam superestimadas ou não segundo os critérios do Código. Em junho de 1945, enfim, as tarifas foram majoradas para compensar o aumento de salários, concluindo o governo Vargas com um valor real, em moeda local, semelhante àquele verificado em 1929, antes da crise e bem antes do Código de Águas.

Ou seja, o Código de 1934 e a Constituição de 1937 podem ter criado alguma ameaça jurídica à rentabilidade das empresas, mas na prática não a reduziram. Talvez seja mais pertinente procurar as raízes da crise da oferta de energia pelo setor privado, explicitada nos racionamentos e “apagões” do início da década de 1950, na dificuldade de preservar remuneração elevada em dólares, sem elevar as tarifas a ponto de tornar o custo da energia incompatível com a expansão acelerada de indústrias e cidades que agora usavam, intensivamente, eletricidade. Na existência de uma alternativa nacionalizante viabilizada por fundos públicos e empresas estatais (constatado o desinteresse de empresários nacionais), parece preferível contar com empreendimentos nacionais capazes de oferecer energia a uma rentabilidade inferior à exigida por filiais estrangeiras, oferecendo externalidades para setores usuários e economizando reservas

²⁰ Para uma apresentação destes argumentos, ver Pereira (1975).

cambiais.²¹

Talvez a principal crítica a ser feita à política para o setor elétrico do primeiro governo Vargas não é a de ter feito o Código (independentemente de seus custos e benefícios), mas a de ter se limitado quase que à declaração de princípios gerais, sem ter avançado:

- a) no plano da regulação, em direção à criação de um aparato administrativo que ao menos fiscalizasse a rentabilidade das empresas;
- b) no plano da expansão da oferta, sem a criação de mecanismos viáveis de financiamento que garantissem energia abundante a preços baratos, transferindo externalidades favoráveis para os setores usuários de eletricidade.

De todo modo, a existência de capacidade ociosa nas usinas hidrelétricas no início da década de 1930, complementada por novos projetos que amadureceram ao longo da década, permitia que recursos administrativos, financeiros e cambiais escassos fossem alocados para outras prioridades.

Com efeito, é provável que a expansão da oferta de energia elétrica ainda não fosse considerada tão prioritária quanto, por exemplo, a resolução do “problema siderúrgico”, em parte porque, na década de 1930, os principais centros industriais do país ainda dispusessem de energia elétrica em abundância, embora cara. Neste contexto, não surpreende que os esforços políticos e financeiros da “cooperação panamericana” se destinassem mais ao ferro e ao aço, na década de 1940, do que à eletricidade.

O mesmo não pode ser dito, porém, da conjuntura do início dos anos 1950, quando duas décadas de crescimento industrial e urbano progressivamente intensivo em eletricidade, sem expansão adequada da oferta, implicavam períodos crescentes de racionamento (Castro (1985), cap. 4). A controvérsia entre privatistas e estatistas ficou mais acirrada e premente quando o presidente Getúlio Vargas deu a entender, em sua Mensagem ao Congresso Nacional de 1951, que o programa energético federal tinha forte “tendência nacionalizadora”, estando pronto a apoiar também programas estaduais neste sentido.

De fato, a longa espera por novos investimentos privados e a descrença na possibilidade de induzi-los, de um lado, e a esperança de obter recursos oficiais internacionais alocados para investimentos estatais, de outro lado, era claramente expressa na Mensagem Presidencial de 1951. Ela apresentava um histórico do desenvolvimento do setor e de suas debilidades correntes,

²¹ Este seria o argumento apresentado pela “Memória Justificativa do Plano Nacional de Eletrificação” no segundo governo Vargas. O documento chegava a reconhecer a dinâmica progressiva de nacionalização que caracterizara a intervenção estatal no setor, sobretudo em capitalismos tardios: “A exemplo do que se verifica nos Estados Unidos da América, o Estado começa por simples atuação disciplinadora de uma atividade fundamentalmente privada, para depois intervir economicamente nela, com seus próprios recursos, seja por via fiscal, seja associando-se ao produtor privado e, finalmente, emerge como produtor por conta própria, como nas grandes obras do período rooseveltiano... quanto mais atrasado seja o país, mais profunda e freqüente se faz a intervenção do Estado”: ver Vargas, G., *O governo trabalhista do Brasil*, IV, pp. 417 e segs; e Pereira (1975), cap. 4.

associadas ao desinteresse privado e não a uma regulação pública pouco atraente; coerentemente, propunha que o governo federal assumisse a responsabilidade direta de construção de sistemas elétricos, apoiando também as iniciativas estaduais que tinham se antecipado à ausência de interesse privado:

“O aumento da produção de energia elétrica constitui imperativo do programa de governo. . . A vigilância do poder público, aqui, como em todo mundo, tornou-se indispensável para suprir as deficiências do regime de concessão. . . Demais, a profunda mudança operada na conjuntura mundial com a crise de 1929 acarretou, de um lado, a diminuição do comércio internacional e a paralisação virtual do fluxo de capitais e, de outro, o grande desenvolvimento de nossos laços econômicos internos pelo progresso da produção industrial possibilitou largo incremento na formação de capitais nacionais. Dessas novas condições, decorreu a possibilidade prática da aplicação do princípio da nacionalização progressiva firmado pelo Código de Águas. . . Apesar de lucrativas, as grandes empresas não têm atraído novos capitais em proporção conveniente e vêm retardando seu ritmo de expansão para não ultrapassar as possibilidades de auto-financiamento ou de obtenção de créditos com o apoio dos governos. É uma característica da época atual o desinteresse do capital privado para serviços de utilidade pública. Mesmo nos Estados Unidos, tais empresas encontram-se em grandes dificuldades de financiamento. Cumpre acrescentar que essas dificuldades não são estranhas à tendência nacionalizadora nos principais países europeus. . . Verifica-se hoje, entre nós, um déficit de instalações produtoras de energia elétrica da ordem de meio milhão de quilowatts. Há, por outro lado, enormes demandas potenciais a atender como decorrência das inadiáveis necessidades de industrialização. . . É indispensável, por isto, que o governo assuma uma posição ativa em face do problema de criação de novos recursos de energia elétrica. . . um grande acréscimo das atividades administrativas do governo com o desempenho das funções fiscalizadoras da contabilidade e da implantação do princípio tarifário do ‘serviço pelo custo’, além das tarefas precipuamente técnicas de engenharia e financeiras, sobretudo com a concretização dos projetos relativos ao fundo e ao banco de eletrificação. . . A oferta de energia deve preceder e estimular a demanda. A falta de reserva de capacidade e as crises de eletricidade são processos de asfixia econômica de conseqüências funestas. É indispensável, por isto, que o Poder Público assuma a responsabilidade de construir sistemas elétricos, onde sua falta representa maiores deficiências. A iniciativa de vários governos estaduais, como o de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, de construir usinas e sistemas de transmissão e distribuição, merece apoio do governo federal através de assistência técnica, financiamento e auxílio financeiro” (Vargas, G., *Mensagem. . .*, 1951, pp. 156–9).

O problema do programa nacionalizante de Vargas era que parte importante da expansão imaginada do setor elétrico dependia de recursos a serem obtidos por meio da “cooperação internacional”, ou melhor, não por meio do estímulo às empresas estrangeiras e sim pela barganha de recursos transferidos junto ao Banco Mundial. De fato, a esperança do governo parecia ser a de que o financiamento da expansão do setor pudesse, nos anos 1950, repetir mais a

experiência do setor siderúrgico do que a do petrolífero, ou seja, que pudesse contar com financiamento oficial internacional para expansão da capacidade de geração de energia por meio de empresas estatais:

“A carência de capitais nacionais, impossível de suprir-se sem sacrifícios dos níveis de vida, reclama um crescente influxo adicional de capitais estrangeiros... Em face da experiência do pós-guerra na finança mundial, devemos esperar mais da cooperação técnica e financeira de caráter público. Até porque a maior aplicação de capitais privados pressupõe a existência de condições que só podem ser criadas mediante inversões públicas em setores básicos, tais como energia e transporte... Nossas fontes de capitais públicos são hoje o governo norte-americano, através do Eximbank, e os organismos internacionais, criados em Bretton Woods, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional... Vale salientar que o Brasil está incluído entre as áreas da economia mundial que se devem beneficiar com a ajuda técnica e financeira através do denominado Ponto IV, ou seja, o programa de assistência do governo norte-americano às regiões economicamente subdesenvolvidas...” (idem, pp. 187-8).

A fragilidade da política nacionalista anunciada era exatamente a de não contar com recursos próprios que conferissem autonomia às decisões setoriais de planejamento e investimento. De fato, a necessidade de contar com recursos do Banco Mundial tornava um programa que contava com a expansão de empreendimentos públicos, dependente de um agente financeiro interessado em limitar a intervenção estatal e estimular a presença do capital estrangeiro. Além da influência desproporcional dos representantes estadunidenses no Banco Mundial, e de sua dependência do levantamento de recursos em Wall Street, a doutrina do banco era a de seus empréstimos deviam pavimentar o caminho para que novos investimentos privados pudessem ser realizados (cf. Mason e Asher (1973)). Ou seja, o banco não devia financiar empreendimentos que expulsassem investidores privados ou, em geral, apoiar governos que não concordassem com políticas “sadias” de atração de capitais externos. O modelo preferido de governo garantiria uma esfera lucrativa de atividades para o capital estrangeiro, criando um ambiente favorável para a absorção de novos investimentos diretos ou indiretos, se possível através de uma definição clara das esferas de atividade que o governo poderia comprometer-se a operar — concentrando-se em serviços públicos (saúde e educação, por exemplo) e infra-estrutura básica (transporte e energia), mas evitando, sobretudo, redundâncias e sobreposições em áreas que atrapalhassem a atração espontânea de investidores externos e os lucros dos investidores domésticos. Significativamente, no primeiro empréstimo para um país latino-americano (Chile, 1948), o Banco recusou-se a emprestar para o país até que seu governo negociasse um acordo favorável com os portadores de títulos da dívida externa chilena.²²

²² Nas palavras dos historiadores oficiais do banco, (Mason e Asher (1973), p. 464-5): “*This*

Dada a doutrina do banco, a vulnerabilidade do programa nacionalizante de Vargas para o setor elétrico é que ia de encontro às concepções e interesses dos bancos financiadores, e de grupos internos defensores de um estilo de “cooperação internacional” um tanto diferente daquele proposto pela Mensagem Presidencial de 1951. Retrospectivamente, isto estava explícito na seguinte passagem do Relatório Geral da CMBEU em 1954, repetindo a orientação geral privatista do Relatório Abbink de 1948 nas críticas ao Código de Águas e atacando abertamente a proposta de criação da Eletrobrás:

“Parece ser mais prudente confiar numa regulamentação que assegure à indústria de energia o cumprimento de suas funções como serviço básico, do que constituir-se o governo como responsável por toda a expansão futura nesse setor. A ação deste deve ser principalmente reguladora e supletiva” (CMBEU, 1954, p. 269)

O conflito estava colocado desde o início da “cooperação”: enquanto Vargas preferia contar com recursos externos sem perder a capacidade de decidir sobre a destinação destes recursos (ou seja, sem que a dependência financeira implicasse em perda de autonomia decisória), os bancos queriam influenciar o governo e reforçar a posição do capital estrangeiro no setor elétrico brasileiro, com apoio das seções brasileira e estadunidense da CMBEU. Para isto, tinham um recurso político decisivo: o poder financeiro. De fato, usaram o controle de fundos financeiros para fortalecer as filiais estrangeiras. O conglomerado da LIGHT já fora agraciado pelo primeiro empréstimo do Banco Mundial para o Brasil em 1949, recebendo US\$ 75 milhões para expandir as operações de suas várias subsidiárias (e mais US\$ 15 milhões em 1951). Não obstante a liberação inicial de 1949, um memorando enviado pelo vice-cônsul dos EUA em São Paulo ao Departamento de Estado, em março de 1950, advertia que “this will not be sufficient to do more than postpone for a little while the need for a considerable increase in the capacity of the São Paulo network” (NA 832.2614/3-1750).²³

É claro, que dada a doutrina do Banco Mundial e a limitação de seus recursos, as solicitações de financiamento para empreendimentos estatais concorreriam com projetos privados. De fato, uma vez instituída a CMBEU, as primeiras solicitações governamentais brasileiras (o empreendimento federal da CHESF em Paulo Afonso e os empreendimentos estaduais no Rio Grande do Sul, pela CEERG, criada em 1943; Minas Gerais, pela CEMIG, criada em 1952;

has continued to be Bank policy ever since, its latest application (up to 1973) having been in Guatemala in 1968. A similar policy governed bank lending to member countries that expropriated foreign private investments. The Bank would refuse to lend unless and still appropriate efforts had been made to reach a fair and equitable settlement... A primary concern in the Bank's financing of transportation, power, port installations, and communications facilities has been to provide the framework needed for the expansion of private enterprise, the real motive power behind economic development. Foreign private investment should have an important role to play in the development process, and it was clearly stated that “one of the principal objectives of the Bank, therefore, is to help to create conditions which will encourage a steady and substantial stream of private investment, particularly equity investment, flowing into its underdeveloped member countries” (IBRD, Third Annual Report, 1947-1948, pp. 20).”

²³ A sigla NA é usada para designar documentos do *National Archives*, arquivo dos documentos oficiais dos EUA.

e São Paulo, pela USELPA, em 1953) concorriam por recursos com as solicitações feitas pela AMFORP e pela LIGHT. O Departamento de Estado sabia ser necessário dosar o atendimento às solicitações governamentais (mas de preferência através de contratos de fornecimento de equipamentos por exportadores estadunidenses) com a preservação do poder de mercado e da capacidade de expansão das filiais estrangeiras no setor, em ameaça política e econômica evidente:

“1. CHESF. With a specific commitment on the part of this government to facilitate supply and equipment for this national power project, it is politically important that there be no delay in priority assistance. A large American contracting company has already had difficulties in connection. . . **and any further deferrals of priorities would hardly be helpful to our relations or enhance the position of the American concern having the construction contract.**

2. Rio and São Paulo LIGHT. These companies serve the two largest metropolitan areas of Brazil. . . **Any delays in the completion of these programs would certainly have important repercussions upon our relations.**

3. Cia. Força e Luz de Minas Gerais; Cia Energia Elétrica de Bahia; Cia Paulista de Força e Luz. The above companies are part of the AMFORP Brazilian operating chain. Badly in need of replacement or expansion of equipment, these particular operating units of the parent organization have been under fire, locally, for their failure to improve service. The projects represent the initial step by the owners to meet the demands for improvement of service. **In view of the growing agitation in Brazil for public power ownership, it is highly important not to add to the problems of this American capital investment (regarded as the largest in Brazil) through any action tending to delay completion of its current program”** (NA 832.2614/11-7-51).

A preocupação da diplomacia estadunidense era compartilhada pela alta cúpula do Banco Mundial. O ocupante do cargo diplomático de chefe da seção estadunidense da CMBEU, Burke Knapp, era um funcionário do Banco Mundial que fôra indicado, por solicitação direta de Dean Acheson, secretário de Estado dos EUA, a Eugene Black, pelo próprio Banco (NA 832.00 TA/7-1851). O Banco era, por sua vez, confidencialmente considerado por Acheson como “a fonte de financiamento em primeira instância” dos empréstimos para o Brasil (NA 832.00 TA/3-2752). Knapp voltaria para o Banco em agosto de 1952 para assumir o cargo de diretor da Divisão do Hemisfério Ocidental, de onde bloquearia o financiamento dos projetos recomendados pela CMBEU quando o governo Eisenhower resolveu interromper a cooperação. Mais tarde, se tornaria vice-presidente do Banco. O então presidente do Banco Mundial, Eugene Black, entrara no Banco em 1947 como representante estadunidense indicado pelo Departamento de Estado, graças a seu renome em Wall Street por ser vice-presidente do Chase National Bank of New York, tornando-se entre 1949 e 1963 o mais duradouro presidente do Banco Mundial (Mason e Asher (1973), p. 50). A circularidade de elites políticas e econômicas no eixo Washington-Wall Street (que seria ampliada no governo Eisenhower mas já se verificava no

governo democrata) facilitava uma ação coordenada, na qual os interesses do Banco podiam ser combinados aos da diplomacia estadunidense. Esta diplomacia, por sua vez, preservava uma “fonte de financiamento em segunda instância” (o Eximbank) quando fosse necessário implementar iniciativas com as quais o Banco não concordava ou não tinha condições de realizar. No caso do setor elétrico brasileiro, porém, a concordância de interesses era evidente, pois o Banco Mundial não desagradaria nem os acionistas de Wall Street dos grandes conglomerados elétricos no Brasil (LIGHT e AMFORP), nem os planos da diplomacia estadunidense, em nome de projetos nacionalizantes varguistas que eram frontalmente contrários à própria concepção de desenvolvimento equilibrado do Banco.

É verdade que a cúpula do Banco Mundial não podia deixar de divulgar o caráter “técnico” de seus posicionamentos, sabendo se preservar diante de um tema politicamente tão central quanto os termos da associação de empreendimentos públicos e privados na expansão do setor de energia no Brasil. Neste sentido, a solicitação do Estado do Rio Grande do Sul para o financiamento do plano de eletrificação do Estado foi imediatamente redirecionada por Eugene Black para o corpo técnico da CMBEU embora, segundo memorando de Burke Knapp ao Departamento de Estado, Ary Torres expressasse na seção brasileira da Comissão Mista a mesma preocupação que fizera o Banco Mundial recusar analisar e atender isoladamente a requisição: a preocupação com os possíveis conflitos entre os interesses da Comissão Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e da AMFORP (na figura da Companhia de Energia Elétrica Rio-Grandense, CEERG, que seria encampada pelo governador Leonel Brizola no final da década), e o temor de que a intervenção da CMBEU poderia ser vista no Brasil apenas um meio de protelar ainda mais o empréstimo solicitado (NA 832.2614/11-3051).

Tabela 2
Energia Elétrica – RS (AMFORP e CEEE)

ANO	%		
	AMFORP	CEEE	TOTAL
1949	95,7	4,3	100,0
1950	93,3	6,7	100,0
1951	95,4	4,6	100,0
1952	91,0	9,0	100,0
1953	84,0	16,0	100,0
1954	71,0	29,0	100,0
1955	68,0	32,0	100,0
1956	62,1	37,9	100,0
1957	48,5	51,5	100,0
1958	35,6	64,4	100,0

Fonte: Castro (1985), p. 165.

Significativamente, Eugene Black afirmava para Knapp e Torres que o desejo do Banco era conhecer *“the views of the Joint Commission regarding this program and the place which it should take in the general economic development for Brazil”* (idem), impondo depois várias condições para o encaminhamento do empréstimo, conforme a descrição feita pelo cônsul estadunidense em Porto Alegre de sua conversa pessoal com o presidente da instituição multilateral:

- (i) formação de uma autarquia para responsabilizar-se pelo empréstimo;
- (ii) garantia federal do empréstimo estadual;
- (iii) determinação de prioridades na seleção dos projetos, sob fiscalização do corpo técnico do Banco Mundial (NA 832.2614/12-1351).

Neste ponto, embora a fiscalização fosse revestida de um caráter técnico e fosse implementada por engenheiros, a questão mais importante para a definição dos projetos governamentais prioritários que podiam ser financiados pelo Banco era de fato a sobrevivência da filial estrangeira ou, nos termos mais técnicos dos relatórios anuais do Banco Mundial, *a possibilidade de complementaridade ou concorrência direta* entre os projetos governamentais e a expansão da filial estrangeira no setor de geração ou no de distribuição, onde o grosso de seus lucros eram feitos. Com efeito, a opinião do oficial responsável do Banco, no relato do cônsul estadunidense, era a de que os projetos governamentais no Rio Grande do Sul atenuariam o descontentamento popular com a falta de energia e poderiam até aumentar a rentabilidade da filial estrangeira no setor de distribuição (antecipando o modelo que se consolidaria alguns anos depois no resto do Brasil):

*“The present situation is that the CEEE (Comissão Estadual de Energia Elétrica) can be expected to restrict CEERG (Companhia de Energia Elétrica Rio-Grandense) distribution to Porto Alegre and Canoas. . . The CEERG franchise is scheduled to end in seven years **but it will still be in a position to continue operation, particularly since it is the only company that has distribution lines in Porto Alegre.** At least one IBRD official has commented that he personally does not see how a loan to the CEEE would in any way hurt the CEERG. He maintains that the local CEERG steam generating plant is inefficient. . . but that the company has a valuable investment in its distribution system. He maintains that the present inefficient CEERG generating plant that **they must be making their profit out of the distribution system and not out of production, therefore, whether or not their steam plant is used should not make a great deal of difference financially. He also maintains that if the CEEE is not able to supply the city until 1962, 1963 or 1964, instead of 1957 or 1958, there will be just that much more pressure and ill feeling toward the CEERG”**. (NA 832.2614/12-1351).*

Além de procurar financiar apenas empreendimentos públicos que não ameaçassem diretamente as filiais estrangeiras, o principal recurso à disposição da diplomacia estadunidense e do Banco Mundial para influenciar a configuração da expansão do setor elétrico brasileiro era o financiamento conferido diretamente às próprias filiais estrangeiras. Embora a AMFORP fosse

favorecida pelo Departamento de Estado por ser uma empresa estadunidense, o Banco Mundial mantinha uma indisfarçável preferência pelo grupo LIGHT, cuja filial mexicana recebera o segundo empréstimo do Banco Mundial para a América Latina, em 1949 (Mason e Asher (1973), pp. 158 e segs.). No que tange às relações entre o Brasil e o Banco Mundial, a LIGHT não foi só a primeira destinatária de um empréstimo para o Brasil, também em 1949, como obteve nada menos que 56% do valor total de todos os empréstimos feitos pelo Banco no país até 1958. Além dos empréstimos liberados pelo Banco Mundial para a AMFORP em 1950 (US\$ 15 milhões), para a LIGHT em 1949 (US\$ 75 milhões) e em 1951 (US\$ 15 milhões), o mais significativo dispêndio aprovado e liberado a partir dos trabalhos da Comissão Mista foi, de longe, o empréstimo conferido à AMFORP pelo Eximbank (US\$ 41,1 milhões); somando um novo empréstimo conferido à LIGHT pelo Banco Mundial em 1954 (US\$ 18,8 milhões), cerca de um terço (US\$ 60 milhões) do total de recursos liberado pelos bancos (US\$ 186 milhões) dentre os 41 projetos (ou US\$ 387 milhões) aprovados pela CMBEU destinou-se a apoiar a expansão das duas grandes filiais estrangeiras no setor de energia elétrica.

Tendo em vista a resistência que Vargas manifestava publicamente contra a participação estrangeira no setor elétrico, o maior óbice para a aprovação dos primeiros empréstimos do Banco Mundial, em junho de 1952, foi precisamente sua demora constrangedora em aprovar o empréstimo para a Empresas Elétricas Brasileiras, a subsidiária da AMFORP no Brasil. Este conglomerado dispunha de concessões no estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia e outros seis estados, sendo a maior empresa estadunidense no Brasil (NA 832.2614/11-7-51). Sem a aprovação de Vargas à liberação do empréstimo para a empresa, a diplomacia estadunidense – Dean Acheson à frente – afirmava que não haveria liberação de qualquer outro empréstimo para projetos da CMBEU.

Se isto não fosse feito até 31 de junho de 1952, porém, o governo federal perderia as contrapartidas votadas pelo Congresso Nacional para a constituição do BNDE, de maneira que Vargas estava em um dilema inescapável: ou liberava um empréstimo que ia de encontro a seus projetos nacionalizantes para o setor elétrico, ou todo o esquema financeiro armado para a superar “cooperativamente” os estrangulamentos de infra-estrutura básica ruiria de início. O presidente teve que recuar, diante das restrições financeiras e pressões diplomáticas que experimentava (NA 832.00 TA/ 6-652). Assim, o conglomerado estadunidense foi destinatário do primeiro empréstimo liberado para o setor elétrico, constituindo também o maior (US\$ 41,1 milhões) de todos os empréstimos liberados a partir dos trabalhos da CMBEU.

As pressões diplomáticas estadunidenses indicam a dificuldade de implementar um projeto estatizante que não controlava com autonomia os recursos financeiros necessários, dependendo da obtenção de recursos contingentes de uma barganha internacional em que os interlocutores controlavam a liberação de recursos exatamente para favorecer um projeto privatista. De todo modo, um certo compromisso se realizou: o *lobby* das filiais

Tabela 3
 CMBEU: Projetos no Setor de Energia Elétrica

Empresa	Custo (US\$/mil)	Custo (Cr\$/milhões)	Meta (KW)	Participação (%)
N 5 - Comissão Estadual de Energia Elétrica - CEEE (Rio Grande do Sul)	25.000	1.004	137.200	20,1
N 6 - Usinas Elétricas do Paranapanema S.A. (São Paulo)	10.000	555	60.000	8,8
N 9 - Empresas Elétricas Brasileiras (AMFORP)	41.140	1.346	170.660	25,0
N 11 - Companhia de Eletricidade do Alto Rio Grande - CEARG (do Grupo CEMIG)	7.300	150	24.000	3,5
N 12 - Companhia Hidrelétrica do São Francisco - CHESF	8.500	120	60.000	8,8
N 14 - Companhia Nacional de Energia Elétrica (S. Paulo)	1.470	17	9.600	1,4
N 22 - Companhia Matogrossense de Eletricidade	1.630	34	11.410	1,6
N 24 - Companhia Força e Luz de São Paulo (Grupo Light)	18.790	316	160.000	23,5
N 29 - Companhia de Eletricidade do Alto Rio Doce - CEARD (do Grupo CEMIG)	15.916	1.061	50.000	7,3
Total	129.746	4.603	682.870	100,0

Fonte: Castro (1985), p. 159.

estrangeiras não impediu o financiamento de três empreendimentos públicos estaduais na geração de energia (CEERG, CEMIG e USELPA), uma vez que os três empreendimentos atenderiam regiões à beira do colapso energético, assegurando fornecimento de energia em áreas cuja distribuição estava sob controle de filiais estrangeiras — antecipando a separação de tarefas que se consolidaria na segunda metade da década de 1950 e na seguinte.

Depois deste compromisso inicial, porém, apenas mais um projeto elétrico elaborado pela CMBEU seria financiado pelo Banco Mundial, já depois da ruptura da cooperação financeira entre Brasil e Estados Unidos: um novo empréstimo para a LIGHT em 1954, no valor de US\$ 19 milhões, deixando à míngua os três projetos públicos anteriores na fila estipulada pela CMBEU (CHESF, Cia. Nacional de Energia Elétrica-SP, Cia. Mato-Grossense de Eletricidade), assim como outro projeto imediatamente posterior (CEMIG).

A ruptura da cooperação bilateral, com a chegada do presidente Eisenhower ao governo estadunidense, de um lado, impediu que recursos multilaterais fossem liberados para financiar novos programas estatais. Mas, de outro lado, finalmente forçou o governo Vargas a mobilizar recursos locais que conferissem autonomia à política nacionalizante que propunha, depois do adiamento dos planos nacionalizantes anunciados na Mensagem de 1951.

Não surpreende que, depois de ter sido forçado a protelar a realização de planos nacionalizantes para o setor elétrico visando preservar a “cooperação internacional”, a ruptura unilateral da mesma levou Vargas a retomar mais decididamente projetos temporariamente paralisados, contando agora com maior mobilização interna de recursos. Exatamente em março/abril de 1953, depois de receber a notícia de que os trabalhos da CMBEU seriam interrompidos e que nenhum outro projeto que estudava ou já aprovara seria financiado, sua equipe de assessores diretos (agora chefiada por Jesus Soares Pereira) finalizou o primeiro dos quatro projetos de lei que reformulariam o setor elétrico brasileiro: a constituição do Fundo Federal de Eletrificação, que seria enviado em maio de 1953 para apreciação do Congresso, sendo aprovado apenas em 31/08/1954, pouco depois do suicídio de Vargas (ver Pereira (1975), cap. 4). Não é improvável que o próprio suicídio do presidente tenha ajudado a superar as resistências políticas contrárias a mais um fundo financeiro destinado a um programa nacionalizante, tendo em vista a comoção trazida pelas denúncias da Carta Testamento. O Fundo contava, além de dotações orçamentárias, com 20% da arrecadação de taxas de despachos aduaneiros e, principalmente, com o Imposto Único sobre a Energia Elétrica (IUEE, um imposto sobre o consumo de eletricidade), visando “expressamente à constituição do capital das empresas públicas destinadas a investir no setor” (idem, p. 118).²⁴

Menos surpreendente ainda é que, assim que a sanção presidencial à lei que criava a Petrobrás (Lei no. 2004, de 03/10/1953) e o fim do ano fiscal estadunidense retirassem de Vargas qualquer esperança de liberar os recursos que haviam sido destinados pelo Eximbank para os empréstimos da CMBEU em 1953, o presidente procurasse empolgar a opinião pública nacionalista para os novos projetos do setor elétrico, fazendo clara denúncia/ameaça contra os interesses estrangeiros no setor. Seu objetivo era, evidentemente, o de mobilizar pelo menos parte do apoio popular destinado à constituição da Petrobrás, para sustentar o projeto de centralização de recursos locais do Fundo Federal de Eletrificação e implementar o programa nacionalizante.

Assim, em discurso em Curitiba em 20 de dezembro de 1953, o presidente afirmou que os planos da Eletrobrás vinham sendo sabotados por filiais

²⁴ Por sua vez, o projeto definindo os critérios de repartição do IUEE entre as unidades da federação foi enviado em agosto de 1953; o projeto instituindo a *holding* do setor, a Eletrobrás, e o Plano Nacional de Eletrificação, apenas em abril de 1954. O PNE nunca seria aprovado formalmente, embora tenha servido de algum modo como diretriz para a expansão do setor, enquanto os demais seriam aprovados apenas na década de 60. A Memória Justificativa do Plano Nacional de Eletrificação é provavelmente o melhor documento de época para esclarecer não só a história do setor elétrico brasileiro, como também para sintetizar os princípios que regulariam futuramente a progressiva estatização do setor de geração e transmissão nas áreas integradas por redes regionais, muito embora a resultante não fosse exatamente aquela imaginada pelo presidente: ver Vargas, G., *O governo trabalhista do Brasil*, IV, pp. 417 e segs. Sobre o papel que os grandes blocos de investimento estatal na geração de energia teriam, no projeto varguista, para ampliar a oferta à frente da demanda, economizar reservas cambiais, regularizar as flutuações cíclicas da economia e implantar a indústria nacional de material elétrico pesado, ver Draibe (1985); Lima (1984) e Castro (1985).

estrangeiras que já tinham em cruzeiros mais de 200 vezes aquilo que investiram em dólares, e que produziam cruzeiros para enviar dólares para o exterior. Era necessário, portanto, criar os fundos necessários para implantar a indústria elétrica nacional, ou seria obrigatório nacionalizar os empreendimentos privados que não davam os resultados desejados (NA M-1487: 732.00/1-554; M-1489: 832.2614/12-2153). Muito embora suas ameaças não se concretizassem até sua morte, esta era mais uma das idas e voltas que a tentativa de mobilizar recursos internos e externos induzia o presidente a dar, até mesmo em sua morte.²⁵

5. Considerações Finais

Estas idas e voltas do presidente não devem ser confundidas com mudanças radicais nas finalidades de sua ação política. O ideário geral que a orientava era o nacional-desenvolvimentismo, superando a ideologia da “vocação natural” do Brasil para a especialização primário-exportadora e os dogmas liberais do mercado auto-regulado, que prescreviam limites bem definidos para a aço estatal. A ideologia nacional-desenvolvimentista tampouco nasceu depois de 1930, para responder a novos desafios impostos pela crise geral. Fonseca (2004, 2005) apresenta argumentos convincentes para defender que o papel desta ideologia como guia para a aço política foi inaugurado, sistematicamente, no governo estadual de Getúlio Vargas em 1928, incorporando, com uma síntese superior, aspectos das tradições positivista, papelista e nacionalista modernizadora.

Do positivismo, herdava-se a crença que o Estado precisava coordenar a anarquia do mercado e garantir a coesão social, com a “integração do proletariado   sociedade moderna.” Mas o valor que o positivismo conferia, tal como o liberalismo econômico e mesmo os nacionalistas industrialistas brasileiros, ao dogma da austeridade fiscal e monetária, também era rejeitado, aderindo-se   crença papelista de que a expansão do crédito era fundamental para assegurar a expansão econômica nas “economias monetárias complexas”. No entanto, a intervenção estatal por meio do recurso planejado ao crédito e ao gasto público não deveria limitar-se, como na tradição papelista brasileira, ao controle de crises financeiras e à oferta de crédito comercial, orientando-se para estimular a modernização industrial nacional, superando as debilidades de uma especialização primário-exportadora.

²⁵ Na carta testamento, a alusão   Eletrobrás conclui a primeira referência   espoliação internacional: “Depois de dec nios de domínio e espoliação dos grupos econômicos e financeiros internacionais, fiz-me chefe de uma revolução e venci. Iniciei o trabalho de libertação e instaurei o regime de liberdade social. Tive de renunciar. Voltei ao governo nos braços do povo. A campanha subterrânea dos grupos internacionais aliou-se   dos grupos nacionais revoltados contra o regime de garantia do trabalho. A lei de lucros extraordinários foi detida no Congresso. Contra a justiça da revisão do salário mínimo se desencadearam os ódios. Quis criar liberdade nacional na potencialização das nossas riquezas através da Petrobrás e, mal começa esta a funcionar, a onda de agitação se avoluma. A Eletrobrás foi obstaculada até o desespero. Não querem que o trabalhador seja livre. Não querem que o povo seja independente” (Vargas (1950-4), vol. IV).

É claro que o ideário nacional-desenvolvimentista, sendo uma visão de mundo orientada para a ação, não permaneceria imutável, refinando, ao longo do tempo, seus argumentos, diagnósticos e propostas, e abrigando correntes diferentes em seu interior (Bielschowsky 1985). Do ponto de vista da ação governamental de Vargas, os modos de intervenção estatal também seriam alterados, assim como os objetivos particulares da intervenção, refletindo novos diagnósticos e desafios práticos. Por exemplo, muito embora a chamada “questão do aço” já fosse central na década de 1930, a ênfase na indústria pesada aumentou nas décadas seguintes, à medida que estrangulamentos na oferta de energia, insumos básicos e reservas cambiais ameaçavam a continuidade da expansão econômica e da diversificação industrial. A confiança de que filiais estrangeiras poderiam atender às exigências do desenvolvimento nacional moderno, sobretudo nos ramos básicos prioritários, também se alterou. Mas antes de tentar ou ser capaz de concentrar recursos financeiros locais necessários para investimentos estatais nos ramos básicos (para não falar de reservas cambiais e conhecimentos tecnológicos), Vargas conseguiu financiar com recursos públicos externos a siderurgia estatal, no início da década de 1940. Nos anos 1950, tentaria repetir, com sucesso muito menor, a barganha que resultara na constituição da CSN, enquanto se preparavam os projetos para a constituição da Petrobrás e da Eletrobrás, sobretudo com recursos locais.

Deste modo, as formas de intervenção para implementar os objetivos do ideário nacional-desenvolvimentista se ampliaram, desde a regulação do mercado até a criação de empresas estatais. O ideário geral que orientava a intervenção econômica de Vargas, porém, não se alterou, embora viesse a se refinar e se adequar às necessidades práticas e concretas de desenvolvimento econômico que, em última instância, lhe conferiam sentido. Sendo assim, autores que buscam identificar o “maior” ou “menor” teor de nacionalismo na caracterização da *persona* política de Vargas, a partir de opiniões sobre sua maior ou menor disposição de aceitar a participação do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico nacional, buscam pontos fixos em um alvo móvel, confundindo meios e fins: os meios não foram fixados por Vargas, e os mesmos fins se refinaram ao longo do tempo.

Na barganha com o capital estrangeiro ou recursos públicos externos, a ação de Vargas não foi “xenófoba”, nem “entreguista”, mas marcada por três características permanentes do nacional-desenvolvimentismo:

- (i) pelo anti-liberalismo, ou seja, pela crença de que de que o mercado não era capaz de se auto-regular sem crises econômicas e sociais graves e recorrentes, e muito menos gerar desenvolvimento industrial avançado em países como o Brasil; por isto, necessitava-se de regulação pública do individualismo econômico, orientação política de decisões de investimento, e formas de concentração estatal de recursos (empresas estatais e bancos públicos) para apoiar investimentos necessários;
- (ii) pelo oportunismo nacionalista, ou seja, a identificação de oportunidades de realizar barganhas externas que atendessem a finalidades

nacional-desenvolvimentistas, e fossem orientadas para maximizar interesses nacionais;

- (iii) a capacidade de adaptação a circunstâncias históricas cambiantes. Mais de meio século depois, é difícil afirmar que a capacidade de adaptação desta herança ideológica, com suas lições e dilemas históricos, esteja esgotada, saibam ou não os que dela são herdeiros.

Referências bibliográficas

- Abreu, M. P. (1977). *O Brasil e a Economia Mundial: 1930-1945*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Almeida, R. (1980). Depoimento a M. C. D'Araújo e R. Roels Jr. CPDOC-FGV (reg. E-109).
- Almeida, R. (1986). Voltado para o futuro (entrevistas concedidas a grupos de trabalho da associação dos sociólogos do estado da Bahia). Fortaleza: Banco Nordeste do Brasil; Salvador: Associação dos Sociólogos do Estado da Bahia.
- Bastos, P. P. Z. (2001). *A Dependência em Progresso: Fragilidade Financeira, Vulnerabilidade Comercial e Crises Cambiais no Brasil (1890-1954)*. PhD thesis, IE-UNICAMP, Campinas, SP.
- Bielschowsky, R. (1985). *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro.
- Biroli, F. M. (1999). *A Nação Diante do Suicídio de Vargas: Uma Análise do Discurso do PCB*. UNICAMP, Campinas.
- Bouças, V. (1955). *Dívida Externa: 1824-1945*. Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças, Ministério da Fazenda, Rio de Janeiro.
- Branco, C. (1975). *Energia Elétrica e Capital Estrangeiro no Brasil*. Alfa Omega, São Paulo.
- Campos, F. (2005). O privilégio do dissenso: Reflexões sobre o debate intelectual do Segundo Governo Vargas (1951-1954). Campinas: UNICAMP, mimeo.
- Cardoso de Mello, J. M. (1975). *O Capitalismo Tardio*. Brasiliense, São Paulo.
- Carone, E. (1976). *O Estado Novo*. Editora DIFEL, São Paulo.
- Castro, N. J. (1985). *O Setor de Energia Elétrica no Brasil: A Transição da Propriedade Privada para a Propriedade Pública*. UFRJ, Rio de Janeiro.
- Chauí, M. (2000). *Brasil: Mito Fundador e Sociedade Autoritária*. Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- CMEB (1988). Panorama do setor de energia elétrica no Brasil. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade.
- Cohn, G. (1968). *Petróleo e Nacionalismo*. DIFEL, São Paulo.
- Corsi, F. L. (1997). *Estado Novo: Política Externa e Projeto Nacional*. UNESP, São Paulo.
- Costa, J. G. (1971). *Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira*. Fundação Getúlio Vargas, INDOC, Rio de Janeiro.
- Diniz, E. (1978). *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil (1930-1945)*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Draibe, S. (1985). *Rumos e Metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro.

- Droz, B. & Rowley, A. (1986). *História do Século XX*. Dom Quixote, Lisboa. Livro I. Trad. Port. Fagundes, J.
- Eichengreen, B. (1992). *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression, 1919-39*. Oxford University Press, Oxford.
- Fonseca, P. D. (1987). *Vargas: O Capitalismo em Construção*. Brasiliense, São Paulo.
- Fonseca, P. D. (2004). Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa & Debate*, 15(2):225-256.
- Fonseca, P. D. (2005). Vargas no contexto da Primeira República. In Szmercsányi, T. & Granziera, R., editors, *Getúlio Vargas & a Economia Contemporânea*, pages 171-192. Editora HUCITEC, São Paulo.
- Forjaz, M. (1988). *Tenentismo e Forças Armadas na Revolução de 1930*. Forense, Rio de Janeiro.
- Gomes, A. C. (1988). *A Invenção do Trabalhismo*. FGV, Rio de Janeiro.
- Gourevitch, P. (1986). *Politics in Hard Times - Comparative Responses to International Economic Rises*. Cornell University Press, Ithaca e Londres.
- Hirsch & Oppenheimer (1976). The trail of managed money: Currency, credit and prices, 1920-1970. In *FEHE (The Twentieth Century, Part. II)*. Fontana, London.
- Hobsbawm, E. (1975). *A Era do Capital, 1848-1875*. Paz e Terra, Rio de Janeiro. Trad. Port.: Costa Neto, L.
- Hobsbawm, E. (1995). *Era dos Extremos: O Breve Século XX, 1914-1991*. Companhia das Letras, São Paulo. Trad. Port.: Santarrita, M.
- Ianni, O. (1968). *O Colapso do Populismo no Brasil*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Lessa & Fiori (1984). E houve uma política nacional-populista? In *Anais do XII Encontro Nacional de Economia*. ANPEC.
- Lima, C. A. (1977). *O Processo do Petróleo: Monteiro Lobato no Banco dos Réus*. Autor, Rio de Janeiro.
- Lima, J. L. (1984). *Estado e Energia no Brasil (1890-1964)*. IPE-USP, São Paulo.
- Lima, J. L. (1995). *Políticas de Governo e Desenvolvimento do Setor de Energia Elétrica*. Memória da Eletricidade, Rio de Janeiro.
- Love, J. (1998). *A Construção do Terceiro Mundo: Teorizando o Subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Malan, P. (1977). *Política Econômica Eterna e Industrialização no Brasil (1939/52)*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro.
- Martins, L. (1973). *Pouvoir et Développement Économique: Formation et Évolution des Structures Politiques au Brésil*. Anthropos, Paris.
- Mason, E. S. & Asher, R. (1973). *The World Bank Since Bretton Woods*. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Moura, G. (1984). *O Aliado Fiel: A Natureza do Alinhamento Brasileiro aos Estados Unidos Durante e Após a Segunda Guerra Mundial*. PhD thesis, University College London. Trad. CPDOC-FGV.
- Moura, G. (1986). *A Questão do Petróleo*. Brasiliense, São Paulo.
- Neuhaus, P. (1975). História monetária do Brasil, 1900-45. IBMEC, Rio de Janeiro.
- Oliveira, G. B. (1978). As indecisões do intervencionismo no Brasil após - 1930. Estudo de um caso: A política cambial do Brasil na era Vargas. *Revista Brasileira do Mercado de Capitais*, 4(12).
- Oliveira, G. B. (1996). Expansão de crédito e industrialização no Brasil: 1930-1945.

- América Latina en la Historia Económica. Boletim de Fuentes*, 6.
- Pereira, J. S. (1975). *Petróleo, Energia Elétrica, Siderurgia: A Luta pela Emancipação – Um Depoimento Sobre a Política de Vargas*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Polanyi, K. (1944). *A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época*. Campus, Rio de Janeiro. Trad. Port.: Wrobel, F.
- Rothermund, D. (1996). *The Global Impact of the Great Depression, 1929-1939*. Routledge, London.
- Saes, F. (1986). *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista: 1850-1930*. IPEA, São Paulo.
- Saes, F. (1997). Crescimento e consolidação do sistema bancário em São Paulo na década de 1920. In Lorenzo & Costa, editors, *A Década de 20 e as Origens do Brasil Moderno*. E. Unesp, São Paulo.
- Smith, P. (1976). *Petróleo e Política no Brasil Moderno*. UnB, Brasília.
- Sochaczewski, A. (1980). *Desenvolvimento Econômico e Financeiro do Brasil: 1952-1968*. PhD thesis, London University.
- Távora, J. (1974). *Uma Vida e Muitas Lutas*, volume II. José Olympio, Rio de Janeiro.
- Topik, S. (1979). Capital estrangeiro no sistema bancário brasileiro, 1889-1930. *Revista Brasileira de Mercado de Capitais*, 5(15).
- Topik, S. (1981). A empresa estatal em um regime liberal: O Banco do Brasil, 1905-1930. *Revista Brasileira de Mercado de Capitais*, 7(19).
- Triner, G. (1996). The formation of modern Brazilian banking, 1906-1930: Opportunities and constraints presented by the public and private sectors. *Journal of Latin American Studies*, 28.
- Triner, G. (1997). British banks in Brazil during the First Republic. In *Anais do II Congresso Brasileiro de História Econômica*. UFF, Niterói, RJ.
- Vargas, G. (1930-1945). *A Nova Política do Brasil*. José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- Vargas, G. (1950-4). *O Governo Trabalhista no Brasil*, volume I-IV. José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- Vargas, G. (1995). *Getúlio Vargas: Diário*. FGV, Rio de Janeiro.
- Victor, M. (1970). *A Batalha do Petróleo Brasileiro*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Villella & Suzigan (1973). *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira, 1889-1945*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro.
- Wirth, J. D. (1970). *The Politics of Brazilian Development: 1930-1954*. Stanford University Press, Stanford, CA.