

E HOVE UMA POLÍTICA ECONÔMICA NACIONAL-POPULISTA?*

Carlos Lessa**
José Luis Fiori***

1 - Introdução

A complacente benevolência do tempo transcorrido construiu na memória nacional uma visão paradisíaca da sociedade, da política e da cultura durante a segunda metade dos anos 50. Da música à indústria, do cinema às lutas sindicais, das ilusões ideológicas às fantasias arquitetônicas, parecia que todas as dimensões da vida nacional haviam sido ali sacudidas pelo alento embriagador da liberdade, da criação e do conforto. Automóveis, bossa nova, desenvolvimento, liberdade política, Brasília ficaram na história dessa rememoração difusa, como sinais incontestes de que o povo brasileiro, finalmente, despertara lépido e disposto a cumprir as exigências da modernidade. Parecia, até mesmo, que aí se cumpria o destino traçado pelos modelos: industrialização, com classes, Estado e cultura nacionais, ajustados entre si, em um peculiaríssimo processo de revolução burguesa.

A historiografia econômica e política reforça, até certo ponto, esse consenso nostálgico. Os economistas há muito detectaram, descreveram e analisaram as radicais transformações sofridas pela base produtiva da sociedade brasileira em particular, na estrutura industrial — a partir daqueles anos. Os politólogos, cada vez mais, definem aquela como sendo uma época de notável estabilidade, com indiscutível expansão da participação democrática. Para todos, 1955 passou a representar importante ponto de inflexão de nossa história, marco simbólico delimitador de um "salto à frente", cujo impulso foi dado por um acelerado processo de industrialização, viabilizado por um pacote de investimentos privados estrangeiros e estatais.

* Este texto reedita em forma condensada algumas idéias e argumentos de um trabalho elaborado pelos autores em 1983, *Relendo a Política Econômica: As Falácias do Nacionalismo Popular do Segundo Vargas*. Procederam a sua reedição por considerá-los pertinentes para o debate atual sobre as alternativas da política brasileira e porque aquele trabalho não chegou a ser publicado fora dos **Textos para Discussão** do Instituto de Economia Industrial (IEI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

** Economista e Professor da UFRJ/IEI.

*** Cientista Político, Professor Titular da UFRJ/IEI.

Maior consenso, ainda que menos elaborado, parece existir em torno dos antecedentes políticos daquele "salto", cuja possibilidade teria decorrido da derrota, sofrida em 1954, de um projeto alternativo de desenvolvimento, nacionalista e popular, comandado pelo Estado e sustentado por uma burguesia nacional aliada aos assalariados urbanos.

Independentemente dos enfoques e interpretações, a maioria dos analistas coincide na idéia de que representou um momento político e econômico decisivo de nossa história; momento de vitória de um projeto de desenvolvimento "associado" e de derrota de um nacionalismo popular ligado, automaticamente, à figura e ao Governo de Vargas. O que mais chama atenção nas análises sobre esse Governo é o uso recorrente de sua política econômica como suporte e evidência sustentadores da interpretação dominante. No esforço de melhor entender essa ante-sala de nossa modernidade industrial, procuramos fazer uma releitura daquela política com base na amplíssima documentação que cercou as controvérsias sobre petróleo, inflação, nacionalismo, industrialização, imperialismo, etc. e que forneceram a agenda do debate do período e da década subsequente.

Nossa releitura conduziu-nos a algumas conclusões preliminares, que dissentem amplamente do consenso dominante. Segundo nosso entendimento, aquela não foi uma conjuntura de crise econômica — que não fosse a do desequilíbrio recorrente do balanço de pagamentos; nela não se assistiu à estagnação industrial, pelo contrário, houve um crescimento na produção de 40% entre 1952 e 1956, e tampouco a política econômica ali implementada parece sustentar as crenças consagradas pela Carta-Testamento e sacramentadas pela radicalidade do gesto suicida do Presidente da República.

Não há dúvidas de que as transformações ocorridas no período de JK têm profundas raízes, econômicas e políticas, plantadas no Segundo Governo de Vargas e mesmo na fase anterior de nossa história. Entre esses dois momentos, há um entrelaçamento racional passível de compreensão. Mas a maioria das explicações existentes sobre a passagem de um para o outro momento submetem-se em excesso ao consenso construído a partir da leitura ideológica da Carta-Testamento do Presidente Vargas. Além disso, refazem a história política do Segundo Governo de Vargas de trás para frente e perdem, no caminho, a trilha que conduziu à Carta, mas também à vitoriosa aliança entre o PSD e o PTB, em torno ao Governo de JK, e seu projeto de transformações da sociedade brasileira, numa linha de continuidade da qual dá testemunho a política econômica realmente implementada durante o Segundo Governo de Vargas.

2 - A política econômica do Governo Dutra

Na entrada dos anos 50, após duas décadas de industrialização, a base técnico-produtiva industrial persistia criticamente dependente de importações intermediárias e de bens de capital. Os setores industriais produtores dessas categorias haviam crescido insistentemente a taxas superiores à do setor de bens de consumo. Mesmo assim, na estrutura industrial existente, ainda era reduzida a magnitude relativa da participação desses setores. O tecido interindustrial apresentava profundas descontinuidades e não estava internalizado o reduzido núcleo de atividades industriais de ponta das industrializações do século XX. A partir do dinamismo industrial precedente, haviam se

explicitado insuficiências da base infra-estrutural de transporte e energia que ameaçavam frear a expansão da economia brasileira. A superação dos "pontos de estrangulamento" e a densificação da estrutura industrial a partir da ação do Estado constituem a preocupação central de Getúlio Vargas em seu mandato como presidente constitucional.

Certamente houve um amplo consenso em torno dessa proposta. Ela se plasmou ao longo das peripécias da Administração Dutra, que partiu com uma concepção estratégica inteiramente distinta. Ao início daquele quinquênio, C. e Castro, Ministro da Fazenda, dizia em seu relatório de 1946:

"É da essência da economia latino-americana e o Brasil nesse conjunto está integrado, certa concentração de esforços na exportação de matéria-prima e de gêneros alimentícios, bem como na importação de ampla variedade de artigos manufaturados e de comestíveis industrializados"¹.

A esperança de que o Pós-Guerra conduzisse a uma "normalização" da divisão internacional do trabalho, possibilitando ao Brasil recuperar seu tradicional modo de expansão agroexportador, mediante sua inserção no comércio internacional, conforma um sonho sebastiânico e restaurador que animou os primeiros anos da Administração Dutra.

A história do desencanto é por demais conhecida. Estimulado por aquela esperança, lastreado nas reservas cambiais acumuladas durante o conflito e preocupado em reduzir pressões inflacionárias mediante a ampliação imediata da oferta de bens, optou o Governo Dutra, em 1946, por uma política liberal de importações. Franqueadas as necessidades longamente reprimidas, as importações brasileiras, em resposta àquela política, elevaram-se vertiginosamente de US\$ 389 milhões em 1945 para US\$ 1.056 milhões em 1947. Apesar da expansão das exportações — naquele ano cresceram 50% —, o clima de euforia importadora foi de curta duração. O fantasma da escassez cambial reinstalou-se, e a restrição da capacidade para importar colocou-se como principal obsessão recorrente da política econômica para todo o período que nos interessa.

Em meados de 1947, foi instituído o controle administrativo de acesso a divisas — o chamado regime de licença prévia, pelo qual fixava a autoridade o que, por quanto e de quem seria feita a importação. Em um movimento pendular, oscilou-se da opção liberalizante para o controle discricionário em detalhe dos fluxos externos da economia. A instauração do regime da licença prévia foi a resposta à dramática escassez de moeda conversível. As reservas de 1946 e as reativadas exportações eram, em sua maioria, constituídas de moedas de conversibilidade limitada ou sujeitas a compensações bilaterais, de fraca valia no mundo do Pós-Guerra, com absoluta hegemonia norte-americana, no qual anseios importadores e "deficits" se expressavam em dólar.

A Carteira de Exportação e Importação (CEXIM) do Banco do Brasil, como agência administradora do regime de licença prévia, constituiu-se em arena privilegiada de apresentação, confronto, negociação, composição e arbitragem central de interesses

¹ Citado por Skidmore, pág. 97.

concretos e particulares. Não é difícil demonstrar que, nesse espaço burocrático, se decidia em grande parte o desempenho relativo das empresas de então. Para cada empresa solicitante, constituíam as licenças obtidas variáveis decisivas para a determinação de seus lucros, nível de produção, possibilidades de expansão e diversificação de operações, etc. Situada em um ponto nodal para a competição intercapitalista e investida de tão extensos poderes discricionais, a CEXIM implicou uma experiência de regulação estatal de profundidade e universalidade quicá até hoje não superadas na vida brasileira. Resulta irônico que tenha sido a Administração Dutra a primeira oficiante desse esquema que condena ao nível da pura retórica sua intenção doutrinária de reverter a tendência à crescente intervenção direta do poder público na regulação da economia.

Não foi adotada a desvalorização cambial. Até 1953, a taxa cambial foi mantida entre Cr\$ 18,00 e Cr\$ 19,00 por US\$. Somente após a reforma cambial de meados do Governo Vargas, houve uma desvalorização (em média, na ordem de 80%), ainda assim seletiva e estratificada por grupos de mercadorias. Durante o longo período da vigência do regime da licença prévia, os preços internos cresceram a uma taxa média anual superior a 12%. A valorização contínua do cruzeiro foi abrindo um hiato que beneficiou progressivamente os importadores. Vivendo no mundo da escassez de dólares e frente às exigências objetivas do aparelho produtivo, o licenciamento privilegiou as importações de bens intermediários e de capital ligadas à produção e à acumulação.

Certamente o setor industrial se beneficiou desse esquema durante o Governo Dutra. De um lado, esteve ao amparo de barreiras não tarifárias que reservaram o mercado interno para suas produções. De outro, gozava de um subsídio implícito crescente em suas importações. Durante o período da CEXIM, os preços industriais cresceram acima dos índices de preços das importações de bens de capital e de matérias-primas.

A decisão política de manter constante a taxa de câmbio esteve ligada ao duplo temor de uma realimentação inflacionária, reduzindo pressões altistas sobre toda a estrutura de custos industriais — durante o período, os preços industriais cresceram menos do que os preços agrícolas —, e de manobras baixistas do preço internacional do café. Os subsídios implícitos desfrutados pelos importadores implicaram uma transferência horizontal de renda oriunda do setor exportador.

Esse esquema se manteve por mais de cinco anos, atravessando uma sucessão presidencial com toda uma seqüela de controvérsias programáticas. Tal longevidade do esquema CEXIM, regulador de questão absolutamente central para o cotidiano do sistema econômico, sugere uma comunhão de interesses, certamente decepcionante para aqueles que viram em antagonismos entre capital industrial e agromercantil, nacional e estrangeiro o pano de fundo explicativo das turbulências da vida política da época. Cremos ser óbvia a conveniência do esquema para o capital industrial, dispensando quaisquer esclarecimentos. A idéia de um capital comercial deslocado por aqueles interesses, a nosso ver, é de difícil sustentação. Importações para a indústria eram e são, em proporção apreciável, mediadas pelo capital comercial. Restrições às importações de bens de consumo não implicam a morte desse capital que, por força de suas próprias articulações, também desfrutou das benesses da taxa de câmbio progressivamente valorizada. O capital cafeeiro teria sido, à primeira vista, o principal

prejudicado. Inicialmente satisfeito com o preço internacional do produto no Pós-Guerra e desfrutando da garantia de compra dos excedentes, concordou com o esquema. Posteriormente, na medida em que a expansão do consumo mundial e a exaustão dos estoques brasileiros engendraram uma fantástica e sustentada alta do preço internacional, isto permitiu combinar, no período 1948-54, uma ampliação do subsídio aos importadores com uma elevação do preço interno do café, em cruzeiros, acima da taxa de inflação.

A elevada rentabilidade da lavoura cafeeira, que permitiu novo ciclo de plantio com a ocupação do norte paranaense, foi também responsável pela sobrevida da taxa subsidiada. Quando se inflatiu a alta do produto, já entrados os anos 50, esse setor soube valer suas reclamações, garantindo um esquema de compra dos excedentes de sua produção reativada. Em desconforto com o esquema, certamente estiveram os outros produtos de exportação, que foram perdendo competitividade no mercado externo, dando origem ao que se conheceu com o nome de "gravosos", objeto de esquemas pontuais de compra pelo Banco do Brasil. Cabe não esquecermos que, para alguns desses produtos, a expansão do mercado interno para produções oriundas de antigos complexos exportadores deve ter minorado o desconforto. Sobram fora do esquema antigas frações comerciais importadoras de bens de consumo final que ranzinzavam nos corredores das associações comerciais.

Se os interesses das várias frações do capital agrário-exportador e industrial se harmonizavam no fulcro cambial, não haveria, quiçá, naqueles tempos, outra arena onde grassasse o conflito interfrações burguesas? Para tal, convém examinarmos as características estruturais do sistema financeiro de então. Ele praticamente se reduzia ao segmento bancário integrado por algumas centenas de bancos comerciais privados e pelo Banco do Brasil. Não existia um mercado de capitais que possibilitasse operações de valorização financeira. Nesse vácuo, imóveis, dólares e principalmente mercadorias transmutavam-se em ativos objetos de valorização. O sistema bancário privado era primitivo e pouco concentrado. A SUMOC, no período 1945-47, contribuía para isso, proibindo depósitos interbancários cruzados e operações intercontrolador/banco, o que dá a medida da precariedade do sistema. Tais bancos operavam exclusivamente linhas de descontos comerciais e de crédito pessoal. Operações de crédito de médio prazo exigiam das empresas o encadeamento temporal de uma sucessão de descontos de curto prazo. Nesse cenário, o Banco do Brasil, como misto de banco central e comercial, operando sem as limitações típicas dos pequenos e primitivos bancos privados de então, constituía-se em outra arena privilegiada de apresentação de interesses concretos. O acesso ao Banco do Brasil, pela magnitude e confiabilidade relativa da linha de crédito, pelo menor custo desses fundos, constituía-se em peça fundamental da equação financeira de qualquer empresa. A disputa pelos empréstimos do Banco foi uma constante no período, e a partilha de seu orçamento de aplicações sancionava vastas composições políticas. O Banco do Brasil foi, na época, o banco agrícola e o apoio das administrações estaduais e municipais e das autarquias, além de suas funções como banco dos bancos e canal pelo qual o Governo realiza seus dispêndios. Em sua dupla condição de agente financeiro do Governo e de banco comercial, detinha o Banco do Brasil elevada capacidade para expandir os meios de pagamento: passivamente, como

agente do Governo respondendo às orientações da política fiscal, e ativamente, como banco comercial detendo grande autonomia na fixação de sua política de empréstimos.

O padrão de financiamento do conjunto de empresas requeria contínua expansão creditícia e apresentava alta vulnerabilidade e variações negativas da taxa de expansão de crédito. Num sistema onde se obtinha crédito de médio prazo — para financiamento corrente e de investimento — pelo encadeamento de uma sucessão de operações de crédito bancário de curto prazo e onde, na falta de outro ativo, as empresas com alto poder de mercado tendiam a especular sistematicamente com seus estoques mercantis, a resposta à elevação de preços foi uma contínua expansão creditícia. Além disso, a multidão de empresas com baixo poder de mercado padecia de uma enorme fragilidade financeira, pois, nas transações mercantis com as dominantes, era compelida a conceder prazos dilatados em suas faturas e com frequência obrigada a liquidar à vista seus fornecedores. Um elevado grau de endividamento das empresas e a ausência de outras fontes de financiamento faziam com que houvesse uma imensa sensibilidade do sistema a qualquer política contracionista e, de forma direta, à contenção das operações do Banco do Brasil. Esse cenário armou um conflito interburocrático recorrente na história político-econômica brasileira entre o Ministério da Fazenda e o Presidente do Banco do Brasil. Enquanto o primeiro declara a receita estabilizadora e busca praticar políticas contracionistas, tendo como critérios de desempenho o equilíbrio fiscal e indicadores de inflação, o Banco do Brasil busca "atender à produção", pois está sujeito a outros critérios de avaliação política em sua gestão. Durante a Administração Dutra, houve o conflito entre C. Castro e G. da Silveira, do qual saiu vencedor o segundo — que de Presidente do Banco do Brasil se converteu em sucessor de Castro. Políticas violentamente contracionistas em 1947-48 conduziram à queda de Castro, substituído por quem "atende à produção". Nos anos iniciais da Administração Vargas, assistiu-se ao conflito Lafer "versus" Jaffet. Enquanto, no breve período de Café Filho, o Presidente do Banco do Brasil, C. Marianni, ao se enquadrar nas diretivas contracionistas do Ministro Eugênio Gudin, caiu, oito meses depois, junto com o próprio Ministro.

3 - A política econômica de Vargas

Inexiste no Segundo Governo de Vargas um plano formal e sistemático que desvele de forma inequívoca a estratégia de desenvolvimento econômico e social perseguida. A leitura de mensagens presidenciais e exposições de motivos que capeiam a sucessão de programas, projetos e alterações instrumentais e operativas do aparelho de Estado permite diversas reconstituições. As turbulências do processo político daqueles anos, finalizado com o dramático gesto de Vargas, bem como sua incorporação nos desdobramentos ideológicos da luta política subsequente inspiraram diversas leituras nas iniciativas varguistas, onde muitos viram naquela etapa a explicitação de um projeto de desenvolvimento capitalista no qual, sob a regência do Estado, se fundaria a hegemonia do capital privado nacional, cujo bloqueio teria conduzido à morte seu principal inspirador. Outros, com maior prudência, vêem naquele conjunto uma antevisão extremamente moderna, a seu tempo, de uma industrialização pesada, conduzida a partir da consciente interpenetração do Estado no desenvolvimento capitalista:

"A concepção varguista do desenvolvimento do capitalismo no Brasil assenta-se (...) em primeiro lugar [na] industrialização concebida como um processo rápido, concentrado no tempo, e partir de um bloco de inversões públicas e privadas em infra-estrutura e indústrias de base, reservando à empresa estatal um papel estratégico e dinâmico" (Draibe, 1980, p.232).

Nossa própria leitura, sem discordar inteiramente da anterior, pretende mostrar as limitações da concepção varguista, que, refletindo o seu tempo, não tem o caráter premonitório que esta interpretação sugere.

Talvez seja excessivo considerar que

"(...) no início dos anos cinquenta traçou-se pela primeira vez de forma abrangente e incisiva, uma alternativa global de desenvolvimento capitalista no Brasil (...) isto é, definiu-se ao mesmo tempo um programa de desenvolvimento capitalista da agricultura, um bloco integrado de inversões visando à industrialização pesada, um projeto de desenvolvimento urbano e de vinculações orgânicas entre o campo e as cidades e finalmente, uma concepção de 'integração' das massas trabalhadoras urbanas no processo de desenvolvimento através de políticas específicas de bem-estar social" (Draibe, 1980, p.231).

Primeiramente, com relação à concepção de integração das massas trabalhadoras urbanas, o discurso de Vargas é bastante claro:

"Vossa [dos trabalhadores] prosperidade depende, essencialmente, do desenvolvimento industrial do país, da organização agrária e do aumento de nossa produção. Mais produção e mais indústrias significam trabalho mais abundante e mais bem remunerado, mais empregos para todos, melhores salários e melhores padrões de vida. Nesse sentido, meu governo vem envidando todos os esforços, visando ao fomento da produção e ao progresso econômico do país. Não estamos empenhados em obter a recuperação nacional de maneira apressada ou fragmentada, para atender à impaciência dos que esperam milagres ou a má fé dos que anunciam catástrofes. Queremos assentar o progresso e o futuro do Brasil em bases sólidas e estáveis. Por isso, está o Governo elaborando e executando um plano orgânico e sistemático, de reaparelhamento econômico, tendo como objetivo a expansão de nossa riqueza em benefício de todas as classes sociais" (Vargas, s.d., p.459-60).

Assim, a melhoria do trabalho está subordinada ao programa de reaparelhamento econômico; quanto às questões específicas, há uma advertência recorrente nos discursos políticos:

"Não precisais de greves ou apelos a recursos extremos; nem vos deixeis levar por agitadores e perturbadores da ordem, que vos engodam com ideologias que encobrem ambições de outra natureza. Podeis ficar certos de que as soluções para os vossos problemas estão sendo encaminhadas e preparadas pelo Governo, através dos órgãos competentes criados por lei e dentro de um rígido critério de equidade e de justiça" (Vargas, s.d., p.60).

O exame do conjunto de políticas de bem-estar, educação, saúde, alimentação, etc., quer no plano das propostas, quer ao nível do executado, não sugere o desenho de um esforço por modificar o padrão de repartição de rendas como um movimento autônomo e determinante de qualquer opção estratégica. Nesse cenário, a substancial elevação do salário mínimo real em 1954 fica registrada como uma medida pontual que deve ser entendida em sua conjuntura particular, parecendo-nos muito difícil ver na concepção de bem-estar varguista mais do que uma visão conservadora e autolegitimadora de um Estado capitalista moderno.

Em segundo lugar, referentemente ao desenvolvimento agropecuário, distingue-se o Governo Vargas de seu predecessor, onde a modernização capitalista da agricultura foi definida como a chave estratégica da desejada reinserção do Brasil no comércio internacional, pela maior ênfase na questão do abastecimento interno. Entretanto, ao nível das medidas concretas, sua administração apenas reiterou as orientações anteriores que já enfatizavam temas como uso de fertilizantes, mecanização agrícola, armazenagem e assistência técnica. Como novidade, apareceram os programas de colonização e cooperativismo. Foi reduzida ao plano das intenções a extensão ao trabalho rural da legislação previdenciária. Observada panoramicamente, a política agrícola e agrária do Segundo Governo de Vargas aparece como modesta em relação ao diagnóstico explícito dessas questões nas mensagens, não ultrapassando um conjunto disperso de medidas casuísticas, submetidas mais à lógica das demandas das distintas frações agrárias do que a um plano de transformação ou modernização agrícola.

Agora, sim, o que certamente marca todo o período é a preocupação dominante com a ampliação da infra-estrutura de transporte e de energia, mas deve-se temperar a tendência a ler nesse vasto conjunto de iniciativas "um bloco integrado de inversões visando à industrialização pesada". Houve, ao longo das duas décadas precedentes, um claro descompasso entre a orientação e o ritmo do processo de industrialização e o formato e a capacidade dos sistemas de transporte e energia, que, herdados da fase mercantil-exportadora, estiveram praticamente congelados durante aquelas décadas. A caducidade do tradicional sistema de concessões frente à modificação estrutural da base produtiva da economia, o vulto dos projetos requeridos como suporte da acumulação privada e a estreiteza da base financeira pública haviam constituído uma situação crítica de insuficiência quantitativa e qualitativa desses sistemas, na época nominados pela sugestiva expressão de "pontos de estrangulamento". Sua superação será preocupação dominante das orientações programáticas governamentais ao longo dos anos 50. Coube ao Governo Vargas armar seu equacionamento financeiro, institucional e operacional, ainda que a efetivação dessas orientações tenham, no principal, ocorrido na Administração Kubitschek.

Das ressonâncias da constituição da PETROBRÁS à modéstia dos projetos portuários e de navegação, é possível a identificação de iniciativas varguistas que percorrem todos os itens de infra-estrutura: Plano do Carvão Nacional; Plano Nacional de Eletrificação; fortalecimento do Fundo Rodoviário Nacional; um diversificado elenco de projetos de modernização e reequipamento ferroviário; e aeroportos e comunicações. Como seu denominador comum, está a certeza de que a exigüidade e a insuficiência dos sistemas de infra-estrutura dificultam, se não bloqueiam, a acumulação privada e, em especial, a continuidade da expansão industrial. O desinteresse e a incapacidade do

setor privado de assumir o equacionamento dessas questões, evidenciados por duas décadas de omissão, lastream a necessidade de pôr o Estado em um firme papel direto nesses domínios. Dessas convicções na base de todos os projetos e programas específicos varguistas em infra-estrutura não se extrai necessariamente a idéia de um projeto de industrialização pesada que teria na empresa pública o agente diretor e no conjunto de demandas derivadas dos programas estatais a motivação para investimento privado, menos ainda a intenção de instalar um novo padrão de organização industrial, onde caberia papel hegemônico ao capital privado nacional e posto complementar e coadjuvante ao capital estrangeiro, que teria tido demarcadas suas áreas prioritárias de investimento.

Manter o reconhecimento das convicções varguistas circunscritas à superação dos pontos de estrangulamento e ao recurso pragmático da solução pública é situá-las em área de amplo consenso.

Desde as missões técnicas norte-americanas às mais variadas manifestações das organizações classistas, há convergência na denúncia da precariedade da infra-estrutura — daí a expressão reaparelhamento econômico —, bem como, através da anterior transferência para domínio público de ferrovias, portos e companhias de navegação, já se havia firmado a conveniência da empresa pública na infra-estrutura. Cremos detectável um marcante pragmatismo em diversas das iniciativas varguistas, que conformam mais um projeto modernizador da infra-estrutura respeitoso quanto ao padrão de organização industrial já estabelecido no capitalismo brasileiro e menos a idéia de uma alavancagem em direção à industrialização pesada.

Esse ponto é melhor captado pelo exame de duas iniciativas que corroborariam essa interpretação. O Plano Nacional de Eletrificação e a criação da PETROBRÁS, pela importância das controvérsias que engendram, conteriam indicações — ausentes em outros projetos infra-estruturais — da alavancagem à industrialização pesada e da afirmação nacional. Cabe examinarmos esses sinais.

As Mensagens ao Congresso Nacional nºs 134 e 135, propondo a instituição do Plano Nacional de Eletrificação e a constituição da ELETROBRÁS, contêm o programa de infra-estrutura que mais se aproxima da idéia da empresa pública alavancando a industrialização. É um plano decenal que prevê a duplicação da capacidade instalada, a interligação dos sistemas regionais e a unificação das correntes. Para seu financiamento, foi pensado o Fundo Federal de Eletrificação, que recolheria, com aplicação vinculada ao Plano, a parcela principal de impostos sobre o uso de energia elétrica. Na administração do conjunto de empresas regionais, estaria uma "holding", a ELETROBRÁS, para a alavancagem financeira do sistema. Finalmente, o Plano previa a instalação da indústria de equipamento elétrico pesado e admitia que, se não houvesse interesse empresarial, a própria ELETROBRÁS instalaria subsidiária para a produção dessa classe de equipamentos. Na apresentação de um plano decenal no qual a "oferta de energia deve preceder e estimular a demanda", na previsão de instalação em última instância como iniciativa estatal, da fabricação de equipamentos e na forma "holding" da sociedade administrar a expansão do sistema estariam os sinais mais acabados de um projeto de industrialização pesada. Alguns vêem no bloqueio à constituição da ELETROBRÁS, procrastinado por quase uma década após a iniciativa varguista, uma

clara manifestação de oposição das concessionárias estrangeiras, que se viram ameaçadas visceralmente pela proposta.

Sem desmerecer a concepção e a interarticulação do Plano, certamente a peça mais sofisticada e avançada de planejamento setorial até então apresentada ao País, cabe relativizarmos alguns desses sinais. Em primeiro lugar, a proposta de um programa onde a "oferta deve preceder e estimular a demanda", cremos, não contém qualquer novidade. As ferrovias de penetração do século XIX já foram projetadas com o mesmo critério, que é banal na projeção de grandes unidades com largos períodos de gestação e indivisibilidade técnicas. O bloqueio à sociedade "holding" não impediu a materialização de grandes projetos de geração e transmissão à longa distância de energia elétrica. Ocorre que, segundo esclarece-nos estudo recente, sua não-aprovação se deveu muito mais à oposição dos governos paulista e mineiro, que, operando suas empresas estaduais, estavam conformes à montagem de um esquema federal de financiamento dos investimentos elétricos estaduais, mas não estavam dispostos a perder posição na condução da política elétrica para a esfera federal. Aliás, a ELETROBRÁS materializou-se após 1964, quando as resistências federativas foram vencidas pelo novo formato institucional. Quanto a ler na proposta de implantação da indústria de equipamentos elétricos o objetivo de industrialização sob regência do capital nacional, cremos haver uma vontade de transcender o pragmático da proposta. Reside na escassez cambial o critério principal para a instalação da indústria de equipamentos elétricos. A idéia de dispor de fonte interna de equipamentos para programas públicos, de modo a superar dificuldades de suprimento externo, já havia sido parcialmente ensaiada com a indústria de material ferroviário — implantada nos anos 40; quanto ao setor elétrico, o tema havia sido a preocupação central da Comissão de Indústria de Material Elétrico de 1944. A idéia da indústria estatal de equipamentos elétricos foi colocada como último recurso e pragmático procedimento, se não houvesse resposta privada, não havendo qualquer capeamento doutrinário. Diz a exposição de motivos:

"Organizações privadas, nacionais e estrangeiras, estão examinando a possibilidade de se lançarem nesse campo de atividades; mas sem que o poder público atue no sentido de encorajá-las, auxiliando-as adequadamente, os programas de produção serão insatisfatórios"².

Assim, o Governo confiou em que a iniciativa privada se lançasse no empreendimento — sem discriminação da origem do capital —, mas: "(...) não obstante, plano prevê recursos para a implantação da indústria, mesmo que sob a exclusiva responsabilidade da entidade estatal"³. O formato empresarial público para a produção de aços planos com a CSN surgiu como último e pragmático recurso e fornecia um antecedente exitoso para justificar a opção reservada pelo Plano Federal de Eletrificação. Finalmente, cabe sublinharmos a cautela do projeto em relação aos interesses já constituídos no setor. Para os antigos concessionários, o Plano previa o respeito às posições já adquiridas e

² Exposição de motivos do Plano Nacional de Eletrificação, pág. 91.

³ Idem, pág. 11.

propunha uma divisão de trabalho no setor que se consagrou posteriormente, pela qual caberia à iniciativa pública a geração e a transmissão à larga distância de energia elétrica, ficando reservada às empresas concessionárias a distribuição a varejo da energia, retirando explicitamente da empresa pública o segmento que o mesmo Plano reconhecia como de rentabilidade superior. Uma composição desse tipo respeitosa dos interesses adquiridos foi consagrada no caso da PETROBRÁS, e não parece surgir das propostas varguistas qualquer preocupação especial em tornar a empresa pública uma entidade com alta rentabilidade e grande autonomia financeira.

No Governo Vargas, equacionou-se institucionalmente a questão do petróleo com a constituição do monopólio de quase todas as etapas da indústria e a formação da PETROBRÁS. Não cabe aqui reconstituirmos a marcha desse projeto por demais conhecido. Cabe registrarmos que não há nenhuma proposta explícita de utilizar a PETROBRÁS para alavancar a diferenciação industrial — ainda que tenha sido, por razões de segurança de suprimento de equipamentos e materiais de reposição, estimulada, ao longo da segunda metade dos 50, pela empresa a implantação de um segmento mecânico de alta especialização. Cremos que o formato dado ao setor responde mais à tradicional visão nacionalista da imprescindibilidade de controle nacional dos recursos naturais estrangeiros como requisito essencial de soberania. Essa tese, desenvolvida ao longo de um ativo debate desde os anos 20, foi reforçada pelo sentimento de vulnerabilidade estratégica dos esquemas de defesa nacional à precariedade de suprimento de combustíveis e lubrificantes. O antecedente mexicano e a profunda convicção do desinteresse do cartel petrolífero internacional em desenvolver a prospecção das supostas e exageradas potencialidades geológicas brasileiras estavam de tal forma sedimentadas na consciência social que fizeram do "O petróleo é nosso" um episódio quase singular de intensa mobilização de amplo espectro social em torno da política econômica. Vemos nesse episódio mais o coroamento de um projeto nacionalista — no sentido anteriormente conferido ao tema — do que o fervor por uma industrialização sob comando do capital nacional. Para calibrar o pragmático das soluções infra-estruturais encaminhadas por Vargas a partir de sua famosa assessoria, cabe não esquecermos que seus opositores no Congresso apresentaram substitutivo mais "nacionalista".

Nossa resistência a ver no Segundo Governo de Vargas o autor de um pacote integrado de inversões que, em conjunto, promoveria o salto à indústria pesada fundamenta-se na observação do conjunto de projetos de transporte, onde é inequívoca a opção pela modalidade ferroviária em relação à rodoviária. A opção é explicitamente defendida como aquela que geraria menor vulnerabilidade cambial, pois sua implantação e operação teriam um mais baixo coeficiente importado. O cotejo da importância dos projetos ferroviários, a preocupação com o carvão e a ênfase na siderurgia em confronto com a modéstia do programa rodoviário e com os tíbios esforços no setor automobilístico — praticamente reduzidos à contratação de transferência de tecnologia italiana para a FNM — e as sondagens improficuas junto às montadoras internacionais sugerem que os planejadores do período optavam por uma base técnica superada pelas industrializações do século XX. Aliás, a indústria metal-mecânica não recebeu nenhuma atenção especial no Governo Vargas. A opção pelo tripé rodovia, combustível líquido e metal-mecânica foi do Plano de Metas. Nesse particular, o projeto implícito de industrialização do conjunto de iniciativas varguistas era antigo e superado.

Talvez seja o ponto de registrarmos que não houve uma política industrial explícita durante aquele governo. A Comissão de Desenvolvimento Industrial, em março de 1952, apresentou um esquema de classificação de prioridades industriais e uma tentativa de sistematizar o instrumental específico mobilizável. Porém não existe qualquer indicação de esses critérios terem se convertido em instruções operativas para as agências públicas de financiamento e administração de licenciamento cambial. É observável uma ampliação do apoio creditício à indústria pelo Banco do Brasil, bem como a CEXIM favoreceu, no biênio 1951-52, as importações ampliadas para o setor, porém na administração desses instrumentos prevaleceu a lógica das demandas concretas do parque industrial existente, não sendo detectáveis alta prioridade e ação coordenada interagências em novas indústrias, salvo escassas iniciativas pontuais. Nisso não há diferença da Administração Dutra, que pontualmente apoiou a instalação da Mannesman, da Klabin e da Acesita, bem como construiu Mataripe — e iniciou a construção de Cubatão — sem que ninguém leia nessas iniciativas em conjunto, com o apoio à Vale do Rio Doce, à CSN, à construção de Paulo Afonso e a encomenda de navios petroleiros para a FRONAPE, um sonho de industrialização pesada da mesma. Desde 1948 cresceu a participação industrial nas aplicações do Banco do Brasil, e houve tão tímida política em relação à FNM quanto à de Vargas. O fato de serem abundantes as referências discursivas do Governo Vargas quanto à necessidade de instalação de construção naval, aeronáutica, automobilística, de indústrias química e de equipamentos de comunicações carece corresponder, no plano das políticas concretas, a um avanço em relação ao período anterior. Os próprios projetos do BNDE não explicitam nenhuma programação industrial mais nítida.

A busca de elementos avançados na concepção de Vargas é fecunda no campo do financiamento dos programas de infra-estrutura. O plano quinquenal de Lafer, que previa inversões em infra-estrutura da ordem de US\$ 1 bilhão, desdobra-se com a constituição, em novembro de 1951, do Fundo de Reparcelamento Econômico (FRE) e do BNDE como seu agente administrador. Os recursos provinham de adicionais aplicados ao Imposto de Renda e da transferência de parte das reservas técnicas das companhias de seguro e capitalização. Esse esquema interno foi pensado como a contrapartida da prometida e arquiesperada cooperação oficial norte-americana ao desenvolvimento brasileiro. Se adicionarmos ao FRE alguns outros fundos — ampliação do FRN, do FPN e do FFE — alimentados com vinculações tributárias, veremos a montagem de um subsistema de financiamento público de natureza fiscal que, ampliando e direcionando a carga tributária para aplicações infra-estruturais, agilizou e deu segurança à consecução dos objetivos plurianuais programados. Solução institucional, certamente superior à do natimorto Plano Salte, que não escapava do ordálio legislativo. Esquema de comprovada eficácia histórica substituiu a exigência de uma reforma tributária formal e os limites estruturais para a instalação de um sistema financeiro extrabancário.

A idéia de que a superação dos pontos de estrangulamento exigiria uma vigorosa ação estatal amadurecida na segunda metade dos anos 40 indicava a necessidade de um aumento da base fiscal e financeira do setor público. Manifestações empresariais em prol de um banco de investimentos públicos, bem como recomendações explícitas das missões oficiais podem ser encontradas. O esquema progressivamente armado durante

o Segundo Governo de Vargas respondeu operativamente nos limites dados pelo tipo de consenso formado. Não foi encaminhada nenhuma reforma tributária ampla. Plano por plano, projeto por projeto, justificaram alguma elevação ou criação de nova forma impositiva, dando a certeza de que os recursos seriam vinculados a aplicações admitidas consensualmente. Da mesma forma, as regras de partição e os modos de acesso a esses recursos respondiam casuisticamente a vastas e específicas combinações de interesses. Variados esquemas de participação institucional dos novos recursos fiscais foram estabelecidos para as diversas unidades da Federação. Administrações estaduais com base financeira própria — São Paulo e Rio Grande do Sul — detinham interesse no reforço financeiro federal constituído no FRE-BNDES, com o qual manteriam a União no papel de prestamista. As companhias estaduais de energia elétrica — gaúcha, mineira e paulista — e as ferrovias paulistas teriam no BNDE o reforço sem derrogação da autonomia federativa. As soluções varguistas de ampliação da base fiscal responderam, de forma ajustada, aos interesses e às articulações existentes; e é prova desse ajustamento sua longa vigência operacional.

Porém o esquema de financiamento apresentado no Plano Lafer considerava sua componente principal e criticava o apoio norte-americano. Nos trabalhos da CMBEEUU, estaria o detalhamento de um apoio considerado imprescindível da ordem de US\$ 300 milhões e US\$ 500 milhões. Em antecipação e contrapartida preparatória, surgiu o esquema FIE-BNDE. A certeza do apoio oficial norte-americano à questão do financiamento externo dos projetos de infra-estrutura inspirou a montagem de um esquema interno que ajudou, mais tarde, a superar as frustrações da procrastinada ajuda externa. É a partir da certeza desse apoio, das condições requeridas para o acesso a essa ajuda e da tradicional organização do capital industrial no País que se capta a articulação pensada pelos estrategistas de Vargas para a questão da articulação entre empresas públicas, empresa nacional privada e empresa estrangeira.

Tal como declara explicitamente o relatório da Comissão Brasil-Estados Unidos, o apoio aos projetos de infra-estrutura — notadamente ferroviários, elétricos e portuários — estaria orientado a "(...) criar condições para eliminar obstáculos ao fluxo de investimentos públicos e privados estrangeiros e nacionais, necessários para promover o desenvolvimento econômico". Aqui, de forma elegante, está a idéia de despejar caminho para acumulação privada mediante a remoção dos pontos de estrangulamento. Não haveria impedimento à livre ocupação das oportunidades de investimento criadas a partir do reaparelhamento mediante uma reserva de espaços para empresas privadas nacionais. Historicamente, desde os anos 20, a diferenciação do circuito industrial no Brasil se dera mediante a instalação de filiais estrangeiras. Já vimos que marca a política econômica de Vargas um profundo respeito aos direitos adquiridos. Inexiste em todo o período uma insinuação sequer de qualquer operação de nacionalização ou mesmo invasão de áreas de antigas concessionárias, mesmo quando o julgamento de seu desempenho é negativo. Havia, sim, no programa Vargas, duas certezas fundamentais. O capital estrangeiro não executaria as tarefas de infra-estrutura, e a empresa estrangeira não viria em novas ondas para o Brasil, enquanto não houvessem sido criadas as bases de uma nova expansão industrial. Assim, não é valorizada, naquela etapa, a contribuição de investimentos de risco, o que não implica a sua hostilização. Pelo contrário, são inúmeras as declarações nas mensagens oficiais sobre o bem vindo dessa

contribuição e o lamento sobre a pequenez das entradas. É postura, aliás, perfeitamente harmônica com a posição das associações empresariais. A 1ª Reunião Plenária da Indústria, em 1953, foi absolutamente clara a respeito:

"(...) considerou, ainda, o Plenário da Indústria a recepção, sem prevenções, de capitais estrangeiros que desejam investimentos necessários à economia nacional mediante justa remuneração, cooperando para a solução de problemas básicos da Nação".⁴

Não é identificável, no conjunto central de projetos da Administração Vargas, o antiagrário, o antimercantil e o antiimperial. Uma postura absolutamente respeitosa da estrutura agrária existente, cujo atendimento inspira linhas de crédito certamente desfrutadas pelas seções agrícolas mais dinâmicas. Existiram: um silêncio conservador sobre a situação do trabalhador rural; a ativa preservação dos mecanismos de cooptação oligárquica horizontal, quer agilizando as agências regionais, quer instalando bancos regionais — BNB e BCA —, quer contemplando, na partilha da administração federal e na gestão de programas secundários, as representações daqueles interesses periféricos; um projeto nacionalista no antigo sentido de preservar sob controle nacional os recursos naturais. Certamente que sim, a PETROBRÁS é o seu definitivo monumento, se bem que, em nome do objetivo maior de facilitar o acesso ao sonhado apoio oficial norte-americano, se abrissem exceções em temas como o manganês e as areias monazíticas. Porém não há vestígio de haver a Administração Vargas sonhado com um projeto de desenvolvimento autônomo com hegemonia do capital privado nacional, mesmo porque não era esse o desejo do capital nacional, que, de longa data, já se reproduzia em simbiose com o subsistema de filiais aqui instaladas.

A evolução político-econômica do Governo Vargas tem um corte significativo com a reforma cambial de 1953. Seu primeiro movimento, em 1951-52, é presidido pelo Plano Lafer, que combina a proposta do programa de infra-estrutura mediante um plano quinquenal que previa investimentos na ordem de US\$ 1 bilhão, englobando o apoio oficial norte-americano suposto, na época, da ordem de US\$ 500 milhões. Esse programa seria executado ao compasso de um esquema de estabilização que previa o equilíbrio fiscal e a contenção creditícia. A aceleração inflacionária de 1948-50 era qualificada como desfuncional para o crescimento da economia e explicitamente imputada aos grandes "deficits" fiscais do final da Administração Dutra.

Foi tomada a decisão de expandir as importações, permitindo às empresas que realizassem a chamada política de estocagem. A Guerra da Coréia havia fundado o temor de que viéssemos a atravessar um período de restrições de oferta no mercado mundial, reinstalando-se problemas de produção industrial. Havia confiança de que a evolução do café continuaria favorável, bem como de que a continuidade da guerra quente acabaria por recuperar os preços dos demais produtos exportáveis. A política de permitir, com facilidade, o acesso às licenças para importações de bens de capital e matérias-primas convergia admiravelmente para os interesses das empresas brasileiras,

⁴ 1ª Reunião da Indústria CNO março, 1953, pág. 5.

que em sua maioria ainda não se haviam reequipado, bem como garantia uma elevação da lucratividade dos capitais beneficiados com o acesso às licenças. Em 1951-52, as importações elevaram-se 70% acima da média do triênio anterior.

H. Lafer logrou o equilíbrio fiscal nas contas federais, se bem que nesses anos o "déficit" do setor público se manteve devido às administrações estaduais. O esquema Lafer não alcançou impor, entretanto, uma política contracionista de crédito. O Banco do Brasil, sob a presidência de Jaffet, desfrutando de sua peculiar autonomia e reforçado com os recursos oriundos da venda de licenças em excesso, expandiu vigorosamente o crédito.

Por isso, é questionável o tom conservador da política econômica desse biênio. Apenas em dezembro de 1951, em cumprimento ao tema repisado na campanha eleitoral, foi realizado um reajuste do salário mínimo — o primeiro desde 1943. O reajuste não repôs os níveis reais corroídos ao longo de oito anos de contínua inflação.

Foi executada uma política fiscal ortodoxa, e, apenas no campo creditício, pelas razões já expostas, houve, na execução, infrações à "boa doutrina", que, de resto, como usualmente, armou o conflito entre Lafer e Jaffet. As esperanças do reaparelhamento, enquanto iam sendo implementadas as decisões internas propiciatórias, estiveram inteiramente depositadas no apoio oficial norte-americano que viria — esta a esperança — tão logo estivessem concluídos os trabalhos de identificação e avaliação dos projetos prioritários de infra-estrutura pela Comissão Brasil-Estados Unidos.

Na entrada de 1953, o cenário político-econômico apresentava um acúmulo de problemas. A política de estocagem de importações foi executada para prevenir os riscos deriváveis do aquecimento da Guerra da Coreia. Admitiu-se incorrer em "deficits" crescentes no balanço de pagamentos, na suposição de que a continuação daquela tendência permitiria a compensação posterior com o acréscimo das exportações.

O recurso à tática de liberar importações conduziu à queda das reservas e ao acúmulo de atrasados comerciais, que já recuperavam US\$ 500 milhões. Em fevereiro, o Eximbank concedeu uma linha de US\$ 300 milhões sob condições particularmente restritas para compensar atrasados comerciais norte-americanos, a que se sucederam compensações com outras áreas. Nessa conjuntura, foi promulgada a Lei nº 1.807, que restabeleceu o mercado livre de câmbio para as operações de capitais de risco. Isso contornou a inovada questão gerada pelo decreto restritivo vigente em 1952. É substituído o Presidente do Banco do Brasil, sinalizando a intenção de modificar a expansão creditícia. Aos olhos contemporâneos, o programa estabilizador havia fracassado, pois a inflação se mantinha firme em seu novo patamar de 15%. Na área sindical, crescia a mobilização contra a política econômica de Vargas, que culminou com a Greve de 300.000 em março e abril daquele ano.

A vitória de Eisenhower em janeiro de 1953 implicou a emissão de sinais desalentadores da expectativa de apoio oficial ao programa de aparelhamento. No cenário internacional, com a morte de Stalin e com as negociações para o armistício coreano, houve a estabilização da guerra fria e a reversão das expectativas exportadoras. A dissolução da miragem dos empréstimos para os projetos de infra-estrutura combinou-se com a tendência persistente de forte desequilíbrio nas contas comerciais brasileiras.

Em junho e julho, na recomposição ministerial caiu Lafer, e assumiu Oswaldo Aranha. Aranha reiterou a prioridade estabilizadora com o anúncio de cortes fiscais,

contenção creditícia e estritos controles seletivos das importações. Com a Instrução nº 70 da SUMOC, em outubro desse ano, estabeleceu-se um complexo sistema de diversos mercados cambiais com taxas múltiplas de câmbio. As mercadorias importadas foram classificadas em distintos grupos ordenados segundo critérios que combinavam proteção com essencialidade. Dentro de cada grupo, a partir de patamares, foram leiloadas licenças que geraram ágios — na verdade, uma contribuição parafiscal que fortaleceu o caixa do Banco do Brasil. Por temor à realimentação inflacionária, foi mantida com taxa reduzida a importação de combustíveis, carvão, trigo, papel e fertilizantes. Quanto às exportações, foi fixada uma escala de bonificações variáveis para repor condições de negociações para os produtos "gravosos". O café permaneceu com a taxa anterior, e foi mantido o esquema de compra de excedentes não exportados.

A sistemática criada com a Instrução nº 70 logrou satisfazer uma vasta gama de interesses concretos. A indústria persistiu gozando do mecanismo de proteção e subsídio relativo mediante a distribuição dos diversos itens pelas distintas categorias de importação. Além disso, a sistemática diminuía a discricionariedade anterior, pois o acesso às cambiais não mais dependia de critérios meramente administrativos. Nessa época, acumulavam-se críticas e denúncias à operação da CEXIM pelo arbítrio, senão corrupção, que cercava a emissão das licenças. As barreiras haviam sido topicamente infringidas, e o novo sistema ampliava a certeza da proteção. A 1ª Reunião Plenária da Indústria havia sido clara sobre o ponto, sublinhando a "(...) imperiosa e inadiável necessidade de descentralização do órgão executivo de licenciamento prévio, de modo que os pedidos não dependam de um organismo central". Diversos segmentos exportadores que vinham sendo atendidos por esquemas de compra pelo Banco do Brasil recuperavam condições de acesso ao mercado internacional, e o café persistia com suas conveniências em um mercado internacional recorde em matéria de preços. A contribuição parafiscal ampliava o raio da manobra das contas do Tesouro.

O processo de reformulação da sistemática comercial e cambial completou-se, ao final do ano, com a extinção da CEXIM e a montagem da CACEX como administradora do novo sistema.

Observada panoramicamente a política econômica de 1953, não se distingue em tonalidade da executada no biênio precedente. O esquema de Aranha tem um formato acorde às doutrinas de então. A contenção fiscal e creditícia — se bem que o Banco do Brasil continuou expansionista naquele ano — e as profundas alterações cambiais não afastaram a política econômica das recomendações do FMI. Pelo contrário, a relativa liberalização cambial, ainda que com um sistema de taxas múltiplas, foi apresentada àquela agência como uma solução transitória de acercamento ao sistema de plena liberdade cambial.

Durante 1953, Vargas viu dissolverem-se as esperanças de apoio oficial norte-americano. A CMBEEU encerrou seus trabalhos em junho, e as negociações com o Eximbank entraram em compasso de espera. As relações entre Brasil e Estados Unidos estavam sob tensão em outras questões específicas, das quais a mais grave foi a resistência do Senado Americano ao que foi classificado como manobras altistas do café brasileiro. O Senador Gilette notabilizou-se com uma campanha que concluiu pelo boicote ao café. Outrossim, a solução à questão do petróleo não foi de modo a gerar simpatia à nova administração republicana. Em dezembro desse ano, Vargas reprisou

o tema das "remessas de lucros" graças ao fato de que nesse ano houve saídas líquidas de US\$ 71 milhões e se frustraram as expectativas de que se invertesse a tendência. Apesar desse quadro inequivocamente deteriorado, não houve nenhuma medida concreta que se seguiu à denúncia retórica. Tudo sugere a prudência nessas relações e a permanência de esperanças de reverter a decisão norte-americana.

Em maio de 1954, foi decretado o reajuste de 100% do salário mínimo, elevando o piso salarial urbano a um nível que não foi jamais ultrapassado. Os antecedentes desse reajuste estão nas greves do primeiro semestre de 1953, quando Vargas encomendou ao Ministro do Trabalho a imediata revisão do salário mínimo.

Algumas categorias haviam obtido reajustes salariais naquela oportunidade de 70%. O ano transcorrido entre o anúncio e o ato de tal reajuste à grande massa de assalariados não autoriza uma inflexão "popular" da política econômica. Cremos que o longo período entre a promessa e a ação revela mais uma vez a prudência da Administração Vargas, notável no afastamento de Goulart, em fevereiro de 1954, do Ministério do Trabalho.

Como último gesto de prudência, porém já inútil, dado o avanço da crise política, Vargas, em agosto de 1954, reduziu os preços mínimos para registro de exportações de café, cedendo às pressões externas. Poucos dias após, no bojo da crise político-institucional, Vargas suicidou-se, e Oswaldo Aranha foi substituído por seu colaborador na reforma cambial, Eugênio Gudin.

4 - Conclusão

Nossa releitura da política econômica dos anos 1950-54 sugere algumas conclusões preliminares, relacionadas à dinâmica efetiva dos interesses nacional e de classes representados ou afetados pelas iniciativas estatais. Permite-nos, além disso, descartar algumas hipóteses consagradas sobre a natureza da crise política que teve, no suicídio de Vargas, seu momento mais dramático. Sobretudo quando a maioria delas buscou sempre sua sustentação empírica numa leitura e interpretação que reputamos equivocada sobre a tessitura de interesses, que, dando um significado e coerência à política econômica de Vargas, explicaria, simultaneamente, os avatares da luta político-institucional do período.

Em síntese, não encontramos evidências consistentes, no plano das intenções e objetivos e, ainda menos, no das políticas realmente executadas, que sustentem a idéia dominante de que naquela quadra histórica existiu e foi derrotado um projeto governamental de desenvolvimento nacional autônomo e popular, que passasse por uma industrialização e uma modernização agrícola rápidas e induzidas e por uma política de redistribuição de renda e mobilização popular, tudo isso articulado e alavancado pelo Estado.

Em nosso entendimento, a política de Vargas foi muito menos utópica do que quer crer a maioria dos seus intérpretes. Não teve tamanhas ambições em seus sonhos, nem, muito menos, coerência em sua implementação. Ou, desde outro ponto de vista, foi extremamente coerente, mas sua coerência aponta noutra direção que não a de um projeto nacionalista e popular. Quais, então, as metas e o projeto que orientaram as

iniciativas pontuais do Governo de Vargas? Qual a direção que, alinhando-as, lhes outorga definitiva coerência lógica e histórica? A da remoção das insuficiências infra-estruturais inibidoras do crescimento industrial. Não que a idéia de industrialização estivesse ausente do discurso e dos sonhos, que, aliás, já vinham dos anos 30. Porém, durante o seu segundo governo, Vargas deu uma indiscutível prioridade aos programas de infra-estrutura, com uma ótica de "reaparelhamento". Tratava-se de desbloquear engarrafamentos, energéticos e de transportes, muito mais do que alavancar e direcionar o processo industrializante a partir do Estado. Em nenhum lugar se encontra a idéia ou a prática de um Estado que, adiantando-se ao crescimento da indústria, promovesse por sua iniciativa um conjunto coordenado de investimentos destinados a puxar uma industrialização rápida e concentrada. Tratava-se de desobstruir caminhos, e, na perseguição desse objetivo, o Estado deveria ocupar lacunas e abrir espaços no caso de impotência dos capitais privados, ou de envolvimento de recursos e atividades consideradas estratégicas do ponto de vista da segurança nacional.

Assim, não encontramos nenhum indício de um projeto de industrialização estatista ou mesmo de necessária hegemonia do capital privado nacional. Desenvolver e industrializar eram objetivos de longo prazo, comuns a todo o mundo subdesenvolvido de então. Desbloquear os caminhos dos engarrafamentos produzidos pelo crescimento anterior era o objetivo de médio prazo, a ser logrado através de uma política de reaparelhamento infra-estrutural. Na consecução de ambos os objetivos, o Estado deveria ocupar uma função supletiva, mais pragmática do que doutrinária, sendo absolutamente central o papel atribuído à ajuda externa e ao capital forâneo. Aliás, a própria necessidade de apelar e negociar com governos e capitais estrangeiros reforçava a presença do Estado, jamais confundida com estatização e, ainda menos, com qualquer veleidade socializante.

O que podemos observar é o desenho progressivo de uma política de desenvolvimento capitalista "associado" no longo prazo e uma política econômica absolutamente conservadora acorde com os interesses em presença, no curto prazo. Isso é válido para todo o Governo Vargas, parecendo-nos igualmente insustentáveis as hipóteses que apontam descontinuidades ou desacordos, temporais ou institucionais, dentro da política econômica do período. Não houve duas estratégias, uma conservadora e a outra nacionalista e popular. Não houve conflitos insanáveis entre as idéias da pequena "Assessoria Econômica" da Presidência e as do Ministério da Fazenda; entre a política de investimentos e gastos estatais e as diretrizes da política externa (também econômica) executada por Neves da Fontoura e Vicente Rao; entre os Planos Lafer, vigente entre 1951 e 1953, e Aranha, posto em prática depois da famosa reforma ministerial de junho de 1953.

Aliás, atalhando, já aqui uma hipótese de circulação corrente na historiografia política do período, há que insistirmos que o corte de 1953, do ponto de vista da política econômica, não representou qualquer avanço ou opção progressista num sentido industrializante. Pelo contrário, Aranha acentuou o seu tom ortodoxo, já presente no Plano Lafer, e propôs, inclusive, um compasso de espera nos esforços "reaparelhantes". Além disso, modificando nossa política cambial através da Instrução nº 70 da SUMOC, Aranha ajustou a política econômica brasileira às diretrizes doutrinárias da principal

agência reguladora de então, o FMI. Vale lembrarmos que, apenas em 1959, no Governo JK, foram rompidas as relações com essa instituição.

A proposta de um desenvolvimento industrial "associado" aparece consistentemente defendida em quase todos os discursos, mensagens e medidas concretas, sustentando a política econômica externa de Vargas, toda ela voltada para a concretização de sua expectativa fundamental: a de uma ajuda substantiva do governo norte-americano ao desenvolvimento industrial brasileiro. Idéias, mais do que ações, presentes em discursos esparsos, indicativas de uma posição nacionalista ou mesmo, no limite, antiimperialista, pareceram obedecer muito mais a um comportamento pragmático e reativo do que programático ou doutrinário: pragmático enquanto instrumento de pressão e reativo na medida em que responde às iniciativas do governo norte-americano de sustar a ajuda governamental, substituindo-a pelos investimentos privados. Isso vale para a regulamentação da remessa de lucros definida pelo Decreto-Lei nº 9.025, de 1946, tanto quanto para os famosos discursos "nacionalistas" de 20 de dezembro de 1953 e de 31 de janeiro de 1954 e, ainda, para o Decreto nº 34.839, de 5 de janeiro de 1954, fixando em 8% o limite da remessa de lucros a ser calculado sobre o investimento inicial — movimento reativo à frustração da expectativa com respeito aos US\$ 300 milhões prometidos e aos US\$ 500 milhões esperados, no contexto da negociação do Acordo Militar Brasil-EUA.

Mesmo com relação ao controle dos recursos naturais, o Governo Vargas manteve uma postura prudente, menos nacionalista que a apregoada desde muito pelos Tenentes, praticada pelo Estado Novo e defendida nos anos 40 e 50 pelo insuspeito conservador Artur Bernardes, haja vista o projeto inicial do Governo, propondo a criação da PETROBRÁS, retificado pela UDN, e a forma com que foram conduzidas as negociações com o governo norte-americano em torno à exploração e à exportação do manganês e das areias monazíticas.

Defendendo o necessário crescimento industrial, o projeto varguista não foi, em nenhum momento, antimercantil ou antiagrário. Pelo contrário, computou, em sua visão mais ampla e, sobretudo, em sua política de curto prazo, os interesses dessas facções, preservando com extremo zelo a aliança com a oligarquia agrária e o bloco mercantil, haja vista a determinação com que o Governo batalhou por sua política de preço mínimo para o café, aqui, sim, enfrentando, por longo tempo, a forte oposição do governo norte-americano. Se não houve nenhuma modernização massiva e induzida, sim, houve medidas pontuais que, sustentando os distintos complexos agroexportadores, mantinham sobrevivente e ativo o "oligárquico-regional".

A mesma convergência é observável do ponto de vista dos "interesses" constituídos no movimento estrutural de acumulação, no Pós II Guerra Mundial e nos anos 1950-55, em particular, onde não se observam desdobramentos excludentes, geradores de antagonismos nítidos entre capital industrial, agromercantil e estrangeiro. Ao invés disso, a dinâmica estrutural aponta na direção daquilo que o pensamento social posterior consagrou com o nome de "desenvolvimento associado", "tripedicamente" sustentado. Associação, aliás, que já vinha se dando, de forma virtuosa, desde os anos 20.

Uma conjuntura de cinco anos é muito estreita para dar lugar a movimentos estruturais significativos; mesmo assim, se alargarmos a observação, poderemos perceber um crescimento industrial sustentado desde o ano de 1942 e mantido durante a

crise cambial de 1953-55. O mesmo podemos dizer, em grandes linhas, das principais culturas agrícolas, do café em particular, até 1953-54. Os problemas e dificuldades apresentados por um ou outro setor foram sempre reconhecidos e, quando possível, atendidos pelo Governo Vargas, e, se alguém foi afetado mais diretamente, foram os próprios industriais, com a política restritiva de Aranha. Os capitais estrangeiros foram ativamente buscados e protegidos sem que nem mesmo a legislação sobre remessa de lucros houvesse sido efetivamente aplicada. Se algum setor pode ser considerado desfavorecido no jogo pesado da acumulação, e mesmo no das políticas governamentais, terá sido o da força de trabalho, que, tendo uma perda de salário real constante desde 1943, viu seus salários escassamente reajustados em 1951 e somente foi beneficiado, de forma significativa, pelo reajuste de 1954.

É, por isso, muito difícil sustentarmos, do ponto de vista da política econômica e social desenvolvida, a existência de um projeto comprometido ou que, pelo menos, contemplasse, de maneira consistente e persistente, os interesses dos setores populares. Pontifica, dentre as escassas iniciativas tomadas nessa direção, o reajuste de 100% do salário mínimo, concedido em maio de 1954. Mesmo assim, dado o seu completo descompasso com a política salarial seguida até então e com as medidas propostas pelo Plano Aranha, então em fase de efetiva concretização, essa iniciativa aparece extemporânea e pontual, sem implicar nenhuma outra ação econômica, social e política que possa fazer sinal de alguma mudança estratégica. As propostas mais amplas dirigidas aos setores populares, e presentes nas mensagens e discursos presidenciais de Vargas, apontaram sempre numa direção absolutamente conservadora, apresentando nelas uma harmonia de classes, sustentada no bem-estar social, a partir do aumento da produção e via emprego, educação e saúde. A proposta de extensão da legislação trabalhista para os trabalhadores rurais não avançou, e não se encontra, durante todo o Governo Vargas, nada que altere a forma corporativa de organização dos assalariados urbanos. Eliminou-se, certamente, a exigência de "certificado ideológico" para as direções sindicais, mas jamais se propiciou qualquer tipo de mobilização popular, seja pela via sindical, seja, menos ainda, pela via partidária; vale lembrarmos que as importantíssimas greves de 1953, assim como as marchas das "panelas vazias", tiveram o Governo Federal e sua política econômica como seus alvos principais.

Também, desde esse ponto de vista, carece de evidência a hipótese sobre uma virada progressista e popular, implícita ou decorrente da reforma ministerial de 1953. A indicação de João Goulart para o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio não alterou o padrão fundamental do relacionamento, desmobilizador, do Governo com os trabalhadores. A pressão sindical era crescente, e o Governo, também aqui, comportou-se de forma reativa e pontual. Goulart agilizou sem alterar a velha estrutura. Introduziu um novo estilo nas relações corporativas, menos paternal e passivo, mas igualmente personalizado. Ainda isso, entretanto, durou pouco e foi abandonado após seu rápido afastamento, em fevereiro de 1954, por pressão de conservadores e militares. Foi uma experiência muito passageira, um bafejo de agilidade numa administração vagarosa e modorrenta.

Os anos de 1953 e 1954 foram, efetivamente, anos críticos, quando se desdobra a crise político-institucional que derrubou Vargas. Mas, certamente, essa crise não tem a ver com opções nacionalistas ou populares feitas por Vargas quando da reforma

ministerial. A linguagem radical de alguns discursos e medidas tópicas (por exemplo, o Decreto-Lei nº 34.839, de 1954, sobre remessa de lucros e o já mencionado reajuste do salário mínimo) deve ser analisada de um duplo ângulo:

- a) elas não propiciaram ou definiram a formulação de um projeto ou estratégia diferente dos que vinham sendo implementados, pois não foram acompanhadas de nenhuma outra que as complementasse ou as confirmasse como fórmula alternativa;
- b) elas ficaram totalmente diluídas dentro de um conjunto bem maior de iniciativas — estas, sim, integradas e coerentes entre si — que apontaram na direção da continuidade.

Nessa perspectiva, não há rupturas ou descontinuidades maiores entre o projeto de desenvolvimento de Vargas e o de J. Kubitschek. O "intermezzo" udenista de Café Filho, com o rotundo fracasso do projeto de Gudin, indicava que a rota já estava traçada. 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. No caminho, Vargas foi deposto. A explicação desse acontecimento deve ser buscada em outras águas.

A vitória da industrialização pesada e a euforia da segunda metade dos anos 50 não se deveram, pois, à derrota de um suposto projeto nacionalista e popular de desenvolvimento. O Plano de Metas não foi mais nem menos "pró-imperialista" do que o plano implícito no conjunto das mensagens e iniciativas de Vargas.

Assim, quer do ponto de vista da dinâmica dos "interesses estruturais" ligados à acumulação econômica, quer do ponto de vista da representação partidária (os interesses assumidos, subjetiva e organicamente), não podemos concluir que a crise política ocorrida em 1954-55 esteja ligada, "objetiva" ou "subjetivamente", a obstáculos opostos pelos interesses agromercantis ou estrangeiros a um projeto industrializante e nacionalista que os estivesse afetando negativamente. Dadas as evidências, fica próximo do absurdo pensar, também, a crise sob a ótica de um confronto capital/trabalho, onde o Governo Vargas aparecesse aliado aos trabalhadores e enfrentando os demais interesses e grupos mencionados. Já dissemos que as greves de 1953 visavam à política econômica do Governo e não contaram com o apoio do PTB. Não será demais relembrarmos o importante papel cumprido pelo Partido Comunista naqueles movimentos, para quem Vargas era o inimigo número um, líder e aliado máximo da burguesia e do imperialismo.

Para desgraça dos cientistas sociais, no espaço dessa conjuntura, não se encontram, na leitura política dos dados econômicos, articulações claras ou interesses nítidos. O movimento da análise não detecta, no acionar dos atores políticos, um embasamento sólido, no recorte dinâmico dos interesses das classes, da Nação ou do Estado. Vargas não foi derrubado porque era nitidamente popular, industrializante, nacionalista e menos ainda estatizante. Por outra parte, a curta experiência de Gudin no comando da política econômica — sua ascensão e imediato afastamento, este, sim, por pressão dos grupos industriais afetados — atesta a pouca consistência do suporte social do projeto neoliberal de desenvolvimento; e isto que a política de Gudin apenas radicalizou a implementação das medidas propugnadas pelo Plano Aranha. As verdadeiras dimensões do grupo autenticamente "neoliberal", discordante da estratégia maior de Vargas,

ficaram devidamente sugeridas pelo número de ocupantes que, no Cruzador Tamandaré e na Base Aérea de Cumbica, foram rapidamente derrotados em novembro de 1955.

Bibliografia

VARGAS, G. (s.d.). **O governo trabalhista do Brasil.** /s.n.t./, v.II.

DRAIBE, S. (1980). **Rumos e metamorfoses.** São Paulo, USP. (Tese de Doutorado).

Abstract

This paper tries to reproduce the main movements and inflexions of the economy in the 2nd Vargas government. In this period the coordinates of the Brazilian industrial development were defined, through the intense conflicts which led the President to suicide. In special, this article attempts to identify the tensions that existed in that moment between the orthodox-conservative command of the macroeconomic policy itself and the implementation of the industrial development policy. This tension led Vargas' government, as well as its successors, to an exotic mix of heterodoxy and economic conservatism which become developmentism and not a nationalist or popular option of Vargas.