



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

Faculdade de Ciências e Letras
Programa de Pós-Graduação em Economia

**As Distintas Interpretações Acerca do Projeto de Industrialização
do Governo Getúlio Vargas (1951-54) e suas Influências no Governo de
Juscelino Kubitschek (1956-61)**

FELIPE SANCHES SOUZA

**ARARAQUARA
2012**



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

Faculdade de Ciências e Letras

Programa de Pós-Graduação em Economia

As Distintas Interpretações Acerca do Projeto de Industrialização do Governo Getúlio Vargas (1951-54) e suas Influências no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-61)

FELIPE SANCHES SOUZA

Dissertação apresentada para Banca Final na Universidade Estadual Paulista, como exigência para obtenção do título de MESTRE em Economia, sob a orientação do Professor Doutor Adilson Marques Gennari.

**ARARAQUARA
2012**

Souza, Felipe Sanches

As Distintas Interpretações Acerca do Projeto de Industrialização do Governo Getúlio Vargas (1951-54) e suas Influências no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-61) / Felipe Sanches Souza – Araraquara: Pós-Graduação em Economia - UNESP , 2012
145., enc.

Dissertação – Mestrado em Economia

Orientador: Prof^o. Dr. Adilson Marques Gennari.

Felipe Sanches Souza

As Distintas Interpretações Acerca do Projeto de Industrialização Brasileira do Governo Getúlio Vargas (1951-54) e suas Influências no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-61)

Dissertação defendida em 17 de Setembro de 2012 e aprovada pela banca examinadora composta pelos seguintes professores doutores:

Prof^o. Dr. Adilson Marques Gennari (orientador)

Prof^o. Dr. Francisco Luiz Corsi

Prof^o. Dr. Gabriel Rached

AGRADECIMENTOS

Um Homem é uma somatória de influências. Por isso todos meus colegas, professores, amigos e familiares detêm grande parcela do que eu sou, são partes vivas de mim.

Sou muito grato à minha família, meu Pai e minha Mãe, que me ensinaram a ser uma pessoa honrada, que ofereceram todas as oportunidades e amor incondicional para poder trilhar meu caminho, sabendo que sempre que precisasse encontraria um “porto seguro” que sempre poderia contar. Estendo tal homenagem à todos meus familiares: tios, avós, primos, minha irmã e amigos de infância que me deram todo carinho e respeito tão necessário.

Agradeço também aos colegas e amigos Osmar, Renata, Mariane, Marco, Felipe, Caio, Adelmir, Pablo, Cristian, os professores: Fausto, Sebastião Guedes, Francisco Corsi e muitos outros amigos pelo companheirismo e auxílio em várias etapas deste trabalho.

Agradeço também aos professores do Programa de Pós Graduação em Economia da UNESP, bem como meus professores da Graduação da UNESP pelos ensinamentos e coleguismo. Um agradecimento especial ao Professor Doutor Adilson Gennari Marques pelo auxílio e pela orientação deste trabalho.

Meus agradecimentos à CAPES pelo apoio financeiro concedido sem o qual esta dissertação não poderia ser realizada.

Por último, mas não mesmo importante (pelo contrário) agradeço minha esposa Mariane, minha fiel companheira dos momentos felizes e difíceis, a qual é a responsável por grande parte do que sou e que vai me acompanhar pelo resto da minha vida.

“Além de ser feita por pessoas, a história é escrita por elas. Por isso ela está cheia de acertos e de erros também.” (Eduardo Bueno)

“Povo que não conhece sua história está condenado a repeti-la.” (George Santayana)

RESUMO

Nesta dissertação destaca-se e analisa-se as distintas interpretações acerca da forma da industrialização no período que abrange o Governo Getúlio Vargas (1951-54) evidenciando (em concordância com as orientações tecidas de cada autor) quais foram as circunstâncias conjunturais, tanto econômicas, quanto político-institucionais (internas e externas) precedentes à 1951 e do próprio período (1951-54), que, em seu conjunto, tornaram historicamente possíveis as decisões e orientações políticas e econômicas adotadas. O presente trabalho está estruturado em três capítulos que cada um sediará uma das três diferentes interpretações sobre o teor ideológico por trás do projeto de desenvolvimento econômico e industrial adotado pelo Governo de Vargas (1951-54), bem como do conjunto de políticas macroeconômicas postas em prática pelas autoridades à época. O trabalho também destaca a discussão, que em muitas vezes não foi consensual entre os próprios autores que compuseram cada capítulo, das possíveis influências herdadas pelo Governo de Kubitschek do projeto de desenvolvimento industrial implementado por Vargas.

Após demonstrar a existência de distintas interpretações acerca do projeto de industrialização do Governo Getúlio Vargas (1951-54) e suas influências no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-61), conclui-se que o Ministério da Fazenda, representado pela figura de Lafer detinha um posicionamento pró industrialização que forma que as medidas de contenção (de gastos fiducitários) realizadas não entraram em colisão com a proposta industrializante, ou seja, o que se pôde observar foi o incentivo à ampliação da produção nacional com o apoio decidido das políticas cambial e de crédito.

Além do mais, destaca-se que houve, entre os Governos de Vargas e Kubitschek, um movimento de continuidade nos planos e ações tomadas em prol do desenvolvimento industrial brasileiro, excetuando apenas o distanciamento parcial das políticas de regulação do capital estrangeiro elaboradas nestes dois governos que, ao se utilizar amplamente a Instrução 113 da SUMOC a partir de 1956, abandona a regulação à entrada do capital estrangeiro no País, como foi parcialmente ensaiado no período de Governo varguista. Fato este, no entanto, que não desqualifica a existência do projeto nacionalista em ambos os Governos, uma vez que a própria ideologia “nacional-desenvolvimentista” admitia a necessidade da convergência dos interesses nacionais com o dos setores externos para que fosse possível acelerar o processo de desenvolvimento industrial.

Palavras chaves: Industrialização; Nacionalismo; Política Econômica; Conjuntura Externa; Governo de Getúlio Vargas (1951-54); Governo de Juscelino Kubitschek (1956-61).

ABSTRACT

In this dissertation stands and analyzes the different interpretations about the form of industrialization in the period covering the Getúlio Vargas government (1951-54) showing (in accordance with the guidelines of each woven author) what were the circumstances cyclical, both economic , the political-institutional (internal and external) preceding the 1951 and the period itself (1951-54), which, as a whole, became historically possible decisions and political and economic orientations adopted. This paper is structured in three chapters that each host one of three different interpretations of the ideological content behind the design of economic and industrial development adopted by the Government of Vargas (1951-54), as well as the set of macroeconomic policies put in practice by the authorities at the time. The work also highlights the discussion, which often was not consensus among the authors who composed each chapter, the possible influences inherited by the Government of Kubitschek's industrial development project implemented by Vargas.

After demonstrating the existence of different interpretations of the industrialization project of the Government Getúlio Vargas (1951-54) and their influences in the government of Juscelino Kubitschek (1956-61), it is concluded that the Ministry of Finance, represented by the figure of Lafer actually held a position pro industrialization so that containment measures (spending fiducitários) held not come into collision with the proposed industrialization, which gave support to the materialization of an explicit effort to expand domestic production with the decisive support of policies currency and credit.

Moreover, it is noteworthy that there was between the governments of Vargas and Kubitschek, a motion continuity plans and actions taken on behalf of the Brazilian industrial development, excepting only the partial detachment of the regulatory policies of foreign capital elaborated in these two governments that, when using the widely Instruction 113 of SUMOC since 1956, leaving the regulation to the entry of foreign capital in the country, as was partially tested during the Vargas government. This fact, however, that does not disqualify the existence of the nationalist project in both governments, once the own ideology "national development" admitted the necessity of convergence of national interests with the external sector to make it possible to accelerate the process industrial development.

Key Words: Industrialization; Nationalism; Economic Policy; External Conjuncture; Government of Getúlio Vargas (1951-54); Government of Juscelino Kubitschek (1956-61).

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultado das Contas Externas – 1942 -1950 (em US\$ milhões)	22
Tabela 2 – Importação, Serviços de Fatores e Serviços de Não Fatores:1942-1951 (US\$ mi.)	22
Tabela 3 – Finanças públicas –1946-1950 (Cr\$ milhões)	23
Tabela 4 – Índices de Preços: Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) e Índice de por Atacado em sua Origem (IPA Origem) – 1945-1952	23
Tabela 5 – Emissão de Papel-Moeda Segundo os Órgãos Emissores – 1946-1951 (Saldo em 31 de dezembro, em Cr\$ milhões)	24
Tabela 6 – Empréstimos e Depósitos bancários, 1945 a 1953 – Brasil Movimento Bancário (fim do ano) Em Cr\$ 1.000.000	32
Tabela 7 – Exportação, Importação e Saldo na Balança Comercial – 1949-1954 (US\$ milhões)	34
Tabela 8 – Índices de Taxas de Crescimento Anuais do Produto Real Segundo Setores da Produção: Brasil, 1950-1954	37
Tabela 9 – Receita, Despesa e Saldo da União: Brasil, 1950-1954 (em Cr\$ milhões) ...	38
Tabela 10 – Índices do Produto Real de Alguns Setores -1945 –1960 (número índice 1939 = 100)	49
Tabela 11 – Projetos Aprovados pela CMBEU – 1951 a 1953	67
Tabela 12 – Brasil: Disponibilidades Cambiais, Posição em 31 de Dezembro, 1945-1952 (US\$ milhões)	94
Tabela 13 – Produto Interno Bruto	97
Tabela 14 – Finanças públicas –1946-1951 (Cr\$ milhões)	97
Tabela 15 – Comparação entre as importações e exportações efetivas e o licenciamento das importações (Cr\$ 1.000.000.000)	101
Tabela 16 – Investimentos Estrangeiros no Brasil (US\$ milhões)	106
Tabela 17 – Finanças Públicas-1949-1952 (Receita, despesa e déficit da União e dos Estados - em Cr\$ milhões)	108
Tabela 18 – Banco do Brasil: empréstimos segundo os beneficiários - (Cr\$ milhões) .	111
Tabela 19 – Emissão de papel-moeda segundo os órgãos emissores – 1946-1952. (Saldo em 31 de dezembro, em Cr\$ milhões)	112
Tabela 20 – Índices de preços selecionados – 1947 – 1954 (Variações anuais)	112
Tabela 21- Taxas de câmbio sob regime da Instrução 70 da SUMOC, Outubro de 1953 a Dezembro de 1954 (Cr\$/US\$)	117

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais características da atuação do Governo Vargas (1951-54):	
Resumo das correntes interpretativas	132
Quadro 2 – Características da trajetória da industrialização dos Governos Vargas e Kubitschek - quadro resumo	137

LISTA DE ABREVIATURAS

BB	Banco do Brasil
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAMOB	Caixa de Mobilização Bancária
CARED	Carteira de Redesconto
CEXIM	Carteira de Exportação e Importação do Brasil
CIF	<i>Cost, Insurance and Freight</i> (Custo, Seguros e Frete)
CMBEU	Comissão Mista Brasil – Estados Unidos
Eximbank	Export-Import Bank
FOB	<i>Free on Board</i> (Livre a Bordo)
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 A INTERPRETAÇÃO DA COERÊNCIA NACIONAL - DESENVOLVIMENTISTA DO GOVERNO VARGAS	19
1.1 Condicionantes do projeto industrial de Vargas: a conjuntura do Governo Dutra	20
1.2 O projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas	24
1.3 As ações do Governo Vargas de apoio à indústria Nacional.....	29
1.3.1 A Assessoria Econômica da Presidência da República	29
1.3.2 A Petrobras e a questão do petróleo	30
1.3.3 Política Creditícia	32
1.3.4 Política Cambial	32
1.3.5 Política Fiscal	35
1.4 Política Econômica Externa	38
1.5 Os limites da política nacional-desenvolvimentista	45
1.6 As Influências do projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas no Governo Kubitschek	46
2 PROPOSTA AMBÍGUA E O DESENVOLVIMENTISMO DO GOVERNO VARGAS	55
2.1 Condicionantes do projeto industrial de Vargas: a conjuntura do Governo Dutra	56
2.2 A campanha presidencial de Vargas e sua política de conciliação.....	58
2.3 A governabilidade dos anos iniciais do Governo Vargas	62
2.4 A ambiguidade na política econômica	64
2.4.1 Conjuntura externa e política cambial	65
2.4.1.1 Política cambial: gestão do capital estrangeiro	68
2.4.1.2 Política cambial: controle cambial e intervenção no preço relativo da moeda nacional	70
2.4.2 Política macroeconômica interna	74
2.4.2.1 Política macroeconômica interna: política monetária e creditícia	75
2.4.2.2 Política macroeconômica interna: política fiscal	79
2.5 As Influências do projeto de Vargas no Governo Kubitschek	81
3 A NEGAÇÃO HISTÓRICA DO PROJETO NACIONALISTA	91
3.1 Os Antecedentes do Governo Vargas: 1946-1950	92
3.2 O projeto do Governo varguista	98
3.3 A formação governamental e a articulação da política econômica	99
3.4 A Política Econômica na Fase Campos Sales	100

3.4.1 Política cambial	101
3.4.2 Política de gestão do capital externo e conta capital	104
3.4.3 Política macroeconômica interna	106
3.4.3.1 Política fiscal	107
3.4.3.2 Política monetária e creditícia	109
3.5 Conjuntura e Política Econômica no Segundo Biênio do Governo Vargas.....	113
3.5.1 Política de gestão do capital externo e conta capital	115
3.5.2 Política Cambial	116
3.5.3 Política Fiscal	118
3.5.4 Política Monetária	120
3.6 As Influências do projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas no Governo Kubitschek	122
CONCLUSÃO	131
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	141

INTRODUÇÃO

Ao se debruçar sobre o tema que se refere à problemática do desenvolvimento econômico e industrial brasileiro, se mostra indispensável o prévio conhecimento da evolução conjuntural das políticas econômicas adotadas, sobretudo, após a revolução de 30, quando, por vários fatores, se materializaram as condições históricas que permitiram idealizar, a posteriori, um projeto de desenvolvimento capitalista sob a regência de um novo setor dinamizador, a indústria.

A escolha do período específico da história da industrialização brasileira, que compreende o Governo de Getúlio Vargas (1951-1954), bem como suas influências que foram “herdadas” pelo Governo de Juscelino Kubitschek (1956-61), como objeto de análise desta dissertação, se justifica pela sua relevância quanto à questão da problemática do desenvolvimento capitalista no Brasil, uma vez que na década de 1950 as autoridades governistas confirmaram como orientação dominante, a convicção de que seria necessário promover uma política de aceleração econômica e industrial. Ideário este que já havia se plasmado (ainda que de forma inicial e incompleta) como ação governamental na década de 1930, sobretudo no Estado Novo¹.

É certo que, desde o Estado Novo, Vargas explicitara sua opção por um perfil de gestão claramente intervencionista e pró-industrializante (enquanto ideal, bem como quanto ação governamental), dando início a um processo de dinamização da economia interna via planejamento da aceleração da produção nacional. Assim, a gama de investimentos públicos realizados na década, além das relevantes alterações institucionais, as quais criaram diversos órgãos de apoio a pesquisa e desenvolvimento industrial, reduziram o coeficiente de importações em geral e alteraram a própria composição das importações, na qual se minorou a participação das encomendas externas de bens intermediários e de capital destinados aos setores ligados ao mercado interno. Deste modo, criou-se como consequência, como sugeriu Fonseca (1989), uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação do capital.

Os pronunciamentos de Vargas também sugerem evidências da intenção de se promover a industrialização no Brasil, o que de fato pode ser aderido ao caráter desenvolvimentista do Governo que reflete seu compromisso com o fortalecimento das forças produtivas, com destaque à indústria nacional. Essas ações culminaram na intervenção direta

¹ Estado Novo é o nome do regime político brasileiro fundado por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, que durou até 29 de outubro de 1945.

do Governo na produção industrial, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, com a Usina de Volta Redonda e com a Companhia Vale do Rio Doce no início da década de 1940.

Assim, como argumentou Fonseca (1989, p. 321, 322), ao final do Estado Novo “ não são negligenciáveis as transformações, principalmente ao comparar-se com a República Velha”. O aparecimento das questões como a urbanização e a industrialização no imaginário governamental e social “contribuíram para ampliar consideravelmente a esfera do Estado”.

No entanto, a maturação não garantiu que se fosse possível notar a consolidação de um projeto industrial explícito e sistematizado que constasse os objetivos, prioridades, metas e instrumentos de política econômica organizados em um documento ou conjunto agrupável de medidas. Mesmo porque o período marcou a transição entre a hegemonia da burguesia agrária para uma forma de organização composta pelas classes sociais urbanas, fato que fez aparecer ações que rumavam para a redinamização produtiva nacional, no entanto ainda não garantia as condições históricas e institucionais para o aparecimento de um projeto industrial integrado e completo – o qual somente pôde ser observado a partir da década de 1950.

Corsi (1999), assim como Fonseca (1989), descreveu o panorama geral do cenário político-ideológico brasileiro no começo da década de 50 como situação fruto de um processo, iniciado em 1930, que reestruturou, além da condição política e institucional, na qual passou a concentrar-se maior poder ao Governo Federal em detrimento aos estados e oligarquias regionais, a estrutura de classes. Nesta reestruturação social, as camadas urbanas, com destaque as classes dos trabalhadores, burguesia industrial e segmentos médios engrossados pelos setores que compunham a nova burocracia estatal e funcionalismo público, passaram a desempenhar um papel mais preponderante nas decisões sobre os rumos e caminhos tomados pelo País em detrimento aos antigos setores detentores do poder político, ou seja, a burguesia agrária exportadora e comercial, agora deslocados do centro do poder.

Vinte anos após a “Revolução de 30”, o Brasil dos anos 50 diferia substancialmente do encontrado por Vargas no início de seu primeiro Governo. Nas duas décadas anteriores, e principalmente no Estado Novo, o país conheceu forte processo de urbanização e industrialização; a associação do futuro do Brasil à indústria configura-se praticamente vencedora no embate ideológico – a despeito de sua “vocação agrária” (FONSECA, 1989, p. 320).

Assim, neste período, o que se pôde observar foi a ocorrência de sucessivas medidas de políticas, institucionais e econômicas, as quais objetivavam acirrar o processo de mudança da anterior estrutura produtiva de base primária e exportadora para uma proposta de desenvolvimento e consolida o do mercado interno norteado pelo setor industrial.

No entanto, os trabalhos os quais procuraram explicitamente descrever a trajetória do processo de desenvolvimento industrial adotado pelo Brasil na década de 1950 e começo de 60, de forma a sistematizar as orientações tomadas na época do Governo democrático varguista, bem como suas influências ideológicas, políticas e econômicas assumidas pelos governos subsequentes, não foram consensuais entre si. Muitas vezes, diferentes visões e interpretações relevadas pela historiografia especializada sobre as ações tomadas pelos dois governos podem transmitir a impressão, para um leitor despercebido, de que uma mesma política adotada ocorrera em situações e cenários distintos.

Um exemplo ilustrativo deste debate não consensual foi a adoção da Instrução 70 da SUMOC em meados de 1953, em que alguns autores a classificam como extremamente protecionista e benéfica à indústria local; porém, outros autores a taxaram de caráter liberal, uma vez que não se alterou a política de remessas de rendimentos e de capital que favoreceria a entrada de capital estrangeiro em detrimento do capital de origem nacional.

Neste contexto, cabe a esta dissertação destacar e analisar as distintas interpretações acerca da forma da industrialização, no período que abrange o Governo Getúlio Vargas (1951-54), evidenciando (em concordância com as orientações tecidas de cada autor) quais foram as circunstâncias conjunturais, tanto econômicas e institucionais, quanto políticas (internas e externas), precedentes a 1951 e do próprio período (1951-54), que, em seu conjunto, tornaram historicamente possíveis as decisões e orientações políticas e econômicas adotadas. Além disto, o trabalho se propõe a tecer uma investigação sobre as possíveis influências oriundas da proposta de Vargas (supostamente) “herdadas” no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-61), buscando relevar se houve, entre estes dois Governos, rupturas ou continuidades nos planos e ações tomadas em prol do desenvolvimento industrial brasileiro.

Cabe enfatizar que o propósito desta dissertação não se dá pela tentativa de reconstruir o período em mais uma nova e original versão que se adicionaria ao universo literário já existente. Mas sim tem por finalidade evidenciar a existência de distintas interpretações acerca da trajetória da industrialização percorrida no início e durante a década de 1950 (especialmente nos quatro primeiros anos daquele decênio), elencando e agrupando algumas destas análises escolhidas em linhas de entendimento que demarcam algumas semelhanças no que se refere aos temas: industrialização, nacionalismo, bem como visões sobre lógica e objetivos da política econômica imprimida na época.

A pesquisa, em relação aos enfoques, temas e métodos de abordagem, se deu, basicamente através de prévia revisão bibliográfica a partir da historiografia relacionada aos temas levantados.

Para a segmentação e agrupamento dos autores em linhas de entendimento, procurou-se analisar quais foram as repostas dadas pelos referidos às seguintes questões:

Qual foi o caráter da política de desenvolvimento econômico e industrial seguida pelo Governo democrático de Vargas (1951-54)?

O conjunto das políticas econômicas (monetária, creditícia, fiscal, cambial e de gestão do capital externo) implementadas pelas autoridades da época ofereceu sustentação ao esforço industrializante, de forma a corroborar com uma política direta de aceleração da expansão econômica e industrial e aprimoramento da infraestrutura interna?

Ainda uma terceira questão, embora não utilizada para classificar os autores, foi abordada: quais foram as influências da política econômica e do esquema de aceleração da industrialização implantado pelo Governo varguista encontradas no Governo de Juscelino Kubitschek?

Cabe ressaltar que não é o intuito desta dissertação fazer o esgotamento da literatura destinada a explorar a trajetória da industrialização percorrida pelo Brasil ao longo da década de 1950 e começo de 1960, mas sim de elencar alguns dos autores que teceram as interpretações mais representativas acerca das características da proposta de desenvolvimento industrial proposta pelo Governo de Vargas e as influências herdadas no Governo Kubitschek.

O presente trabalho está estruturado em três capítulos, cada um sediando uma das três diferentes interpretações sobre o teor ideológico por trás do projeto de crescimento econômico e industrial adotado pelo Governo de Vargas (1951-54). Evidenciando também a discussão, que em muitas vezes não foi consensual, entre os autores que compuseram cada capítulo, das possíveis influências que repercutiram no Governo de Kubitschek.

No primeiro capítulo, onde integram: Ianni (1971), Bastos (2005, 2011), Fonseca (1989) e Oliveira (1984), trança-se a evolução teórica dos intelectuais os quais concordaram que, com a posse de Vargas, este novo Governo estava disposto a fomentar um projeto coerente de desenvolvimento industrializante de caráter nacionalista. Não há, entretanto, um consenso com relação à presença de rupturas ou permanências quanto aos projetos de desenvolvimento capitalista e industrial idealizados por Vargas e Kubitschek.

O segundo capítulo aborda os autores: D'araújo (1982), Lessa (1983) e Skidmore (1976), que questionaram a existência das condições históricas necessárias para a realização de um projeto “nacional-desenvolvimentista” genuíno e totalmente coerente, no período do

Governo democrático de Vargas. Decerto conclui-se que houve um projeto, ou mesmo ideologia, de viés “nacional-desenvolvimentista” inserido no pensamento das autoridades governistas da época; entretanto, em virtude do cenário conjuntural econômico e institucional, estes autores entenderam que o período do Governo de Vargas foi marcado por ações governistas ambíguas² que revelaram a tentativa de alinhar diversos interesses que, na prática, muitas vezes eram irreconciliáveis. Os autores concordam que houve relativa continuidade (porém, não em sua totalidade) dos projetos de desenvolvimento capitalista e industrial idealizados e gerenciados pelos governos de Vargas e Kubitschek.

O terceiro capítulo apresenta autores (FIORI & LESSA , 1991; VIANNA, 1987) que contestam o projeto de teor “nacional-desenvolvimentista”, alegando a inexistência de qualquer intenção, ainda menos da real implantação, de um conjunto coerente e predominante de políticas econômicas³ que sustentem a tese de que no Governo de Vargas tentou implantar uma proposta industrializante de caráter preponderantemente nacional. Esses autores afirmam que não houve uma ruptura entre os governos referidos. Pelo contrário, notou-se uma trajetória de continuidade entre as propostas desenvolvimentistas de ambos os presidentes.

Ao final deste, pretende-se: i) demonstrar a existência de distintas interpretações que descrevem a característica do projeto de crescimento econômico e industrial do Governo democrático de Vargas, bem como a coerência do processo de desenvolvimento capitalista brasileiro travado nos períodos dos Governos de Getúlio Vargas (1951-54) e de Juscelino Kubitschek (1956-61); ii) compreender o debate travado pelos intelectuais que compõem a bibliografia especializada acerca das diferentes interpretações da trajetória do progresso industrial situado no período do Governo Vargas, bem como se o conjunto de políticas elaboradas foi coerente ou contraditório nos dois governos referidos; iii) por último, objetiva-se tecer algumas conclusões acerca de alguns temas abordados nos capítulos antecedentes, sinalizando qualquer fato histórico ou dados econômicos oficiais da época que, por ventura, tornem alguns argumentos construídos pelos autores consultados racionalmente inconsistentes.

² Que em dados momentos tendiam para orientações “nacionalistas” pró-indústria nacional, porém em outros prezavam por condutas de viés ortodoxo e restritivo que objetivavam sanar os desequilíbrios macroeconômicos de curto-prazo (inflação, déficit fiscal, déficit da balança de pagamentos, entre outros).

³ Até se reconhece a validade de algumas políticas que beneficiaram o setor industrial interno, no entanto tais ações não garantiram a existência de um plano sistemático de industrialização.

1 A INTERPRETAÇÃO DA COERÊNCIA NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA DO GOVERNO VARGAS

Neste capítulo há apresentação dos autores os quais concordam que, no Governo de Getúlio Vargas, havia um esforço explícito, por parte das autoridades, em se fomentar um processo de desenvolvimento econômico regido pela indústria e enquadrado na ideologia nacional-desenvolvimentista.

Para isto, havia um conjunto de propostas coerentes e concatenadas e, mesmo que fossem presentes os desequilíbrios macroeconômicos de curto-prazo em praticamente todos os anos do Governo varguista, este nunca deixou de seguir uma orientação favorável à intervenção industrializante sempre submetida aos interesses nacionais.

Deste modo, este capítulo, no sub-tópico 1.1, se dedica a apresentar os principais condicionantes conjunturais no Governo do General Dutra (1945-50) que deram bases históricas e materiais para que se fosse possível idealizar e implementar as ações que foram tomadas pelo Governo de Vargas.

Em seguida, os subitens 1.3 e 1.4 se destinam a apresentar as orientações e ações tomadas por Vargas, sendo que o primeiro foca análise em suas orientações econômicas gerais, ainda no “plano das ideias”, ou melhor, em seu formato teórico, sem que se ponha à prova, tais ideias, às limitações da *praxi*.; e o sub-tópico posterior elucida as ações tomadas, de fato, pelo Governo, examinando a coerência deste arcabouço de medidas, bem como suas inter-relações e repercussão no cenário econômico, político e social da época.

Optou-se por tratar da política externa do Governo Vargas de forma individual (sem que se suprimisse sua inter-relação com as outras políticas econômicas) no subitem 1.5, em razão da grande importância que os condicionantes externos detêm com relação à postura tomada internamente para com os investimentos e financiamentos estrangeiros. Outra justificativa para esta segmentação se dá pela própria existência de um debate não consensual, travado pelos autores que compõem esta linha de interpretação do Governo Vargas, acerca da própria postura que o Presidente adotou para com os recursos forâneos, necessitando assim, que se foque atenção de forma mais depurada para tal questão.

Por sua vez, o sub-tópico 1.6 traça a extensão dos limites impostos pelo próprio escopo de ação dos projetos idealizados durante o Governo de Vargas, bem como os próprios obstáculos impostos pela conjuntura interna e externa que repercutiram na não concretização, de forma plena, do projeto nacional-desenvolvimentista seguido por Vargas.

Por último, o subitem 1.7 se destina a pôr em evidência as distintas interpretações dos autores elucidados neste capítulo em relação à presença de rupturas ou permanências quanto aos projetos de desenvolvimento capitalista e industrial idealizados por Vargas e Kubitschek.

1.1 Condicionantes do projeto industrial de Vargas: a conjuntura do Governo Dutra

Ianni (1971), Bastos (2005, 2011), Fonseca (1989) e Oliveira (1984) concordaram que, no Governo Dutra, o poder público e a maioria do Congresso Nacional estavam comprometidos com uma política econômica internacionalizante de caráter liberal, na qual dava aporte a um processo de industrialização no Brasil como algo a ser conquistado de forma gradual e sem grandes alterações institucionais no que se refere às já existentes organizações do Governo neste período. Neste, havia um esforço para canalizar investimentos e empréstimos estrangeiros através da “abertura” da conta capital e afrouxamento da política cambial de liberalização do comércio internacional a ser regido pelas forças autorreguladoras do mercado mundial. Esta orientação política implantada tinha como finalidade preservar a estabilidade macroeconômica interna de curto prazo, garantindo assim a atração de investimentos externos, muitos dos quais em formas de investimento de curto prazo e não produtivo, que por sua vez, equilibrariam o Balanço de Pagamentos.

Tal conduta de liberalização cambial procurava satisfazer também a necessidade por importações da demanda nacional, uma vez visto o cenário interno caracterizado pela crescente procura por bens de consumo, de capital e de insumos necessários para a manutenção de diversos setores sociais e produtivos à época. Além disto, o interesse em manter a ordem social interna vigente entre as classes dominantes, bem como a intenção em garantir o apoio dos setores externos, compeliu as autoridades que compunham o Governo de Dutra a escolherem o caminho de desenvolvimento mais gradualista possível e com menos rupturas da ordem vigente (IANNI, 1971).

Porém, prossegue argumentando Ianni (1971) que, tal *status quo* social e econômico não era consensual, uma vez que a constituição das classes sociais no Brasil, neste período, havia se complexado de forma que diversos extratos sociais⁴ já compreendiam a problemática do desenvolvimento econômico do País e se posicionavam a favor de uma intervenção direta do Governo em sentido do desenvolvimento industrializante, de maneira radicalmente distinta da opinião pública de uma ou duas décadas atrás.

Fonseca (1989) alegou que, já no começo da década de 1950, em época de campanha presidencial de Vargas, a sociedade brasileira se encontrava bastante diferenciada, devido,

⁴ Sobretudo a pequena e média burguesia industrial nacional e classes trabalhadoras urbanas.

sobretudo, ao desenvolvimento das relações sociais urbanas. À medida que progredia a divisão social do trabalho no País, as classes se tornavam mais configuradas e mais representativas politicamente. A burguesia industrial, o proletariado e a classe média já haviam se consolidado como classes sociais estruturadas cultural e politicamente, estas com grande interesse no debate sobre o desenvolvimento econômico, industrialização, emancipação econômica, entre outras pautas.

Além do mais, nos anos anteriores já haviam se evidenciado os principais pontos de estrangulamentos que inibiam a evolução do processo de desenvolvimento econômico e diretamente o padrão de vida da população dos centros urbanos em rápida expansão: a “insuficiência de energia e transportes, a insuficiência de oferta de gêneros alimentícios” (IANNI, 1971, p. 112), além das precárias condições de saneamento básico e serviços sociais (saúde, educação, segurança, entre outros) presentes em quase todas as regiões brasileiras que suscitavam a intervenções estatais nestas matérias.

Assim, ao longo dos anos 1946-50 já se haviam evidenciado os principais pontos de estrangulamento na economia brasileira, tendo em conta as possibilidades reais e as tendências possíveis de desenvolvimento. De fato, o debate político e econômico dos problemas do País já havia criado não só uma consciência mais clara dos principais dilemas econômico-financeiros e administrativos, mas também havia recolocado a questão do papel do poder público na economia do País. (IANNI, 1971, p. 112).

Além destes problemas de ordem infraestrutural e produtiva, havia se deflagrado uma série de distorções macroeconômicas de “curto prazo” nos anos últimos anos da década de 1940, tais como a inflação, o desequilíbrio na balança de pagamentos, bem como a crescente dívida interna em todos os níveis administrativos (federal, estadual e municipal), as quais podiam ser entendidas como pontos de estrangulamentos ao desenvolvimento econômico (FONSECA, 1989; IANNI, 1971; OLIVEIRA, 1984).

Com este entendimento, não é dificultosa a compreensão da reação nacionalista vista na campanha de Vargas, explicada pelo claro repúdio aos resultados das políticas ortodoxas e liberais adotadas pelo Governo de Dutra que, segundo a interpretação dos autores que aqui compõem este grupo, tiveram efeitos desestabilizadores para com o cenário externo, como foi o agravamento das contas externas, como pode ser observado na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Resultados das Contas Externas – 1942 -1950 (em US\$ milhões)

Ano	Balança Comercial	Saldo da Conta de Capital	Saldo em Conta Corrente
1942	232,4	-29,1	201,3
1943	245,7	45,6	198,5
1944	269,9	-20,5	185,8
1945	332,6	-32,6	248,2
1946	391,0	-3,0	188,0
1947	130,0	12,0	-151,0
1948	278,0	-51,0	-2,0
1949	153,0	-74,0	-82,0
1950	425,0	-65,0	140,0

Fonte: CONJUNTURA ECONÔMICA, 1973.

Pode-se notar um claro agravamento do saldo em conta corrente a partir de 1948, em que este se torna negativo. Essa tendência ocorreu, principalmente, pelo vertiginoso aumento das importações no período, bem como os constantes resultados negativos nas contas serviços de fatores⁵ e de não fatores⁶ (Tabela 2), além do persistente saldo negativo da conta capital (excetuando o ano de 1947, em que se observara um pequeno superávit) visto na Tabela 1, explicado sobretudo pela renda apropriada pelo capital estrangeiro e remetida ao exterior (OLIVEIRA, 1984).

Tabela 2 – Importação, Serviços de Fatores e Serviços de Não Fatores – 1942 – 1951 (US\$ milhões)

Ano	Importação	Serviços Fatores	Serviços não fatores
1942	177,4	-40,8	8,0
1943	226,9	-53,7	2,5
1944	310,4	-68,5	-18,9
1945	322,5	-62,5	-14,9
1946	594,0	-65,0	-113,0
1947	1.027,0	-36,0	-221,0
1948	905,0	-63,0	-210,0
1949	947,0	-62,0	-170,0
1950	934,0	-74,0	-209,0
1951	1.763,0	-90,0	-379,0

Fonte: CONJUNTURA ECONÔMICA, 1973.

Além disto, houve à época severas distorções no cenário macroeconômico interno, como foram os constantes déficits tanto da União, quanto dos Estados e Ex-Distrito Federal (todos descritos pela Tabela 3), em todos os anos da série, salvo os de 1947 e 1948 em que se

⁵ Remuneração dos ativos, de acordo com o país de origem. É a diferença entre a renda recebida do exterior e a renda enviada ao exterior, na forma de lucros, juros, royalties e assistência técnica.

⁶ Correspondem aos itens do balanço de serviços referentes a pagamentos a empresas estrangeiras, na forma de fretes, seguros, transporte, viagens etc.

obteve um mínimo superávit federal, porém não seguido pelos resultados no âmbito Estadual (IANNI, 1971).

Tabela 3 - Finanças públicas –1946-1950 (Cr\$ milhões)

Ano	União			Estados e Ex-Distrito Federal		
	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa	Saldo
1946	11.570	14.203	-2.633	8.256	8.576	-320
1947	13.699	13.393	460	8.968	10.416	-1.448
1948	15.699	15.696	3	11.193	12.375	-1.182
1949	17.917	20.727	-2.810	13.923	14.850	-927
1950	19.373	23.670	-4.297	16.375	18.540	-2.165

Fonte: IBGE.

Por outro lado, podiam se verificar altos patamares de crescimento dos preços, medidos pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) e Índice de por Atacado em sua Origem (IPA Origem). Tais índices indicam o acirramento do processo inflacionário nos anos de 1946, 1948 e 1949, como aponta a Tabela 4. Distorções de preços que foram entendidas, em sua grande parte, por Vargas pelas emissões fiduciárias realizadas para saldar a própria dívida pública contraída nos anos do Governo Dutra (BASTOS, 2011).

Tabela 4 – Índices de Preços: Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) e Índice de por Atacado em sua Origem (IPA Origem) – 1945-1952

Ano	IGP-DI (%)	IPA Origem (%)
1945	11,11	10,71
1946	22,22	21,77
1947	2,73	-1,32
1948	7,96	12,08
1949	12,30	17,37
1950	12,41	13,27
1951	12,34	13,06
1952	12,72	9,56

Fonte: FGV.

Assim, a análise da Tabela 5 à luz das Tabelas 3 e 4 corrobora com a tese de Vargas, a qual elegeu como principal fator de desequilíbrio macroeconômico os constantes déficits públicos. Os anos de 1946, 1949 e 1950, que apresentaram os maiores níveis de inflação médios pelo IGP-DI e IPA Origem, coincidem com os piores resultados das contas públicas, além de serem os anos em que mais variaram os volumes de papel-moeda emitidos junto aos órgãos emissores (BASTOS, 2011).

Tabela 5 – Emissão de Papel-Moeda Segundo os Órgãos Emissores – 1946-1951 (Saldos em 31 de dezembro, em Cr\$ milhões)

Ano	Tesouro Nacional	Carteira de Redesconto	Caixa de Mobilização	Caixa de Estabilização	Total	Variação Anual
1946	17.061	2.869	500	4	20.494	16,9 %
1947	19.216	619	560	4	20.399	-0,5 %
1948	19.165	1.350	1.178	3	21.696	6,4 %
1949	19.114	3.750	1.178	3	24.045	10,6 %
1950	19.074	10.950	1.178	3	31.205	30,0 %
1951	28.148	5.990	1.178	3	35.319	13,1 %

Fonte: IBGE.

1.2 O projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas

Com o término do Governo Dutra e início do Governo, agora democrático de Getúlio Vargas, Bastos (2011) descreveu a adoção de uma radical mudança na conduta da gestão federal, na qual as autoridades passaram a empenhar seus esforços para elaborar e publicar um programa de gestão genuinamente nacional-desenvolvimentista.

Embora se considere, aqui, que a ação política de Vargas se enquadrava, em linhas gerais, na ideologia nacional-desenvolvimentista pelo menos desde a década de 1930, argumenta-se que os contornos precisos de um planejamento de governo envolveram o detalhamento de um conjunto coerente de políticas que, pela primeira vez, foi antecipado no final do Estado Novo e definitivamente seguido em seu segundo governo. A seguir, na oposição ao governo Dutra, estas políticas foram apresentadas explicitamente como um legado a ser valorizado contra a virada liberal que o país experimentava, e como um programa a ser executado para recuperar o desenvolvimento social e econômico perdido. (BASTOS, 2011, p. 346).

Deste modo, como fruto da própria aspiração social, na transição presidencial de Dutra para Vargas ocorrida em 1951, as autoridades governamentais passaram a desempenhar funções mais ativas no sistema político, econômico e financeiro do País, onde este novo Governo estava disposto a fomentar um projeto de desenvolvimento capitalista nacional e industrializante (BASTOS, 2011; FONSECA, 1989; IANNI 1971; OLIVEIRA, 1984), como Vargas declarou em mensagem proferida ao Congresso Nacional brasileiro em 1952:

Essa intervenção do Estado no domínio econômico, sempre que possível plástica e não rígida, impõe-se como um dever ao governo todas as vezes que é necessário suprir as deficiências da iniciativa privada, ou acautelar os superiores interesses da Nação, quer contra a voracidade egoísta dos apetites individuais, quer contra a ação predatória dessas forças de rapina, que não conhecem bandeira nem cultuam outra religião que não seja a do lucro. (IANNI, 1971, p. 113).

Desejava-se manter um padrão de acumulação intentado para a economia doméstica fundado numa prévia expansão do setor de produção de bens de capital e bens intermediários que estabeleceria as bases para uma expansão industrial mais equilibrada (OLIVEIRA, 1984).

Oliveira (1984) concordou com Ianni (1971) ao relatar que o Governo Vargas almejava romper a hierarquia oriunda da nova divisão internacional do trabalho via industrialização sob forma prévia consolidada pela esfera pública, que investiria nos setores de base. Para que assim, posteriormente, viesse a ser implementada a estratégia de acumulação do setor privado, o qual seria impulsionado pela transferência de parte do excedente do setor público via “preços subsidiados” dos bens e serviços produzidos pelas empresas estatais e propiciado pelo aumento de produtividade do trabalho nesses setores, de forma que os preços dos insumos caíam, elevando a margem de lucro das empresas privadas⁷. Este projeto de consolidação industrial traria a possibilidade de se garantir o desenvolvimento independente dos grandes monopólios estrangeiros e fundos financeiros externos.

Para a materialização desta orientação, o grande obstáculo a ser transposto era este: para neutralizar os efeitos das distorções macroeconômicas anteriormente elencadas, era preciso formular novas diretrizes que pudessem enfrentar também os problemas imediatos da economia brasileira. Adicionalmente, Vargas havia apontado vários déficits infraestruturais no País que seriam enfrentados pelo Governo, dentre estes, destacam-se o da insuficiência da oferta dos setores de energia, sobretudo na oferta de petróleo, carvão e energia elétrica, bem como as limitações dos setores de transportes ferroviário, rodoviário e marítimo. Portanto, nota-se o esforço governamental em favor do desenvolvimento industrial acelerado diferentemente da orientação liberal conferido ao Governo anterior, conforme relatou Vargas, em resumo à sua própria visão de seu Governo em 1954, na mensagem ao Congresso Nacional:

Uma economia como a nossa, até há pouco preponderantemente agropecuária, cujas dificuldades de crescimento eram vencidas no próprio processo de produção, saltou bruscamente para a industrialização acelerada. A industrialização converteu-se na sua maneira específica de crescer (VARGAS, 1954, p. 135-136-137 apud IANNI, 1971, p.114).

Seu objetivo declarado era aprofundar a intervenção estatal, sempre com o propósito industrializante, pois assim o País poderia alcançar estágios de desenvolvimento sustentáveis e regidos pela própria dinâmica interna (setor produtivo e demanda interna), de modo que o ritmo de crescimento local não fosse barrado pelos estrangulamentos externos e internos que

⁷ Fonseca (1989, p. 348-49) enfatiza também que a margem de lucro deveria ser elevada graças a uma política de fomento da agricultura complementar ao setor industrial que previa “baratear os alimentos e contra-restar a alta do custo de vida” via políticas de subsídios da produção de tais culturas, bem como a mecanização do setor (que elevaria sua produtividade), para que assim deflacionasse o preço da cesta de bens do trabalhador que impactaria de forma a conter as pressões destes por aumentos salariais para repor a inflação.

até então eram presentes na conjuntura brasileira (BASTOS, 2011; FONSECA, 1989; IANNI, 1984; OLIVEIRA, 1984).

Assim sendo, Bastos (2011), Ianni (1971) e Fonseca (1989) alegaram que Vargas julgava incorreta a concepção vigente aceita pela ortodoxia econômica de que somente se poderia reduzir a inflação abrindo mão do crescimento econômico. Ao contrário, para o Presidente, qualquer plano de ação do Estado que objetivasse aumentar a produção e reduzir o custo de vida deveria ser estruturado para garantir o cumprimento destas de forma simultânea, não sendo metas a realizar em “fases” distintas de um mesmo Governo. “O combate à inflação deveria ser realizado em duas frentes, simultâneas e complementares: ampliar a produção nacional com o apoio decidido das políticas cambial e de crédito, e assegurar o equilíbrio orçamentário” (BASTOS, 2011, p. 367), que, segundo Vargas, eram exatamente o inverso do mix de política creditícia, fiscal e monetária do Governo Dutra.

Essas disponibilidades – no que toca às divisas – foram quase totalmente desbaratadas por uma política de gastos imoderados, de importações suntuárias e criminoso resgate da dívida externa consolidada. Mas, se assim desapareceria em grande parte a garantia das omissões, estas crescem de maneira assustadora provocando, aliadas as restrições do crédito à produção e aumento das despesas públicas improdutivas, a vertiginosa elevação do custo de vida. (VARGAS, 1951, p. 23-24 apud FONSECA, 1989, p. 347).

Além disto, na própria concepção de Vargas, nitidamente marcada pela ideologia trabalhista (BASTOS, 2011), somente com o desenvolvimento econômico e melhorias nas condições de bem-estar da população em geral, conseguidas por meio de políticas de elevação dos salários reais⁸, é que se poderia garantir a coesão social interna necessária para que se pudesse obter um cenário político e institucional que favorecesse a continuidade das orientações governistas que objetivassem harmonizar os interesses entre os trabalhadores e capitalistas de forma convergente, de modo que os frutos do progresso econômico fossem cada vez mais expandidos e divididos entre as classes.

Bastos (2011, p. 358) alegou que Vargas julgava necessário provocar um aumento de crédito para fomentar as atividades produtivas, em especial a industrial, e assim conter qualquer tipo de choque inflacionário vindo do lado da oferta. Com clara convicção de que as razões da inflação vivida pela conjuntura brasileiras eram de ordem estrutural, para ele o País não se encontrava em uma situação de equilíbrio estacionário, ou de pleno emprego em que a produção não pudesse ser aumentada sob o estímulo da política creditícia expansiva.

⁸ Estas graças à oferta de empregos de produtividade mais elevada

O programa de governo era claro: orientar investimentos na direção da produção de insumos básicos e bens de capital, superando as restrições ao desenvolvimento econômico, o que também era considerado uma condição para a conciliação de classes sociais. Para isto, o Estado devia realizar ou induzir investimentos para superar pontos de estrangulamento, com planos setoriais bem definidos. A coerência entre o programa de investimentos reestruturantes e as políticas macroeconômicas era óbvia: estas deveriam contar com a expansão do crédito para fomentar a produção e combater a inflação, com política cambial seletiva para fomentar a substituição de importações e política fiscal que evitasse déficits, mas também aumentasse recursos para investimentos públicos nos ramos básicos. (BASTOS, 2011, p. 372).

Em concordância a Bastos (2011), porém focando os benefícios que a constituição de uma indústria madura nacional traria ao comércio exterior, Fonseca (1989) afirmara:

Assim, a despeito da preocupação com a situação financeira e de aconselhar a austeridade como forma de combatê-la, esta não poderia significar desaceleração do ritmo de crescimento [...]. Assim, não só os problemas de “curto prazo” não poderiam impedir a continuidade do programa industrializante, como a execução deste colaboraria para dar àquele uma solução efetiva. Ou seja: à medida que crescesse a produção e aumentasse a produtividade [...] o país poderia, ao mesmo tempo, diminuir suas importações e aumentar suas exportações. (FONSECA, 1989, p. 361).

Para Fonseca (1989) e Bastos (2005; 2011) era notório o *approach* heterodoxo que perpassava todo o escopo teórico da proposta de política econômica a ser seguida, bem como o modo como o recém-empossado Governo concebia as relações entre oferta de moeda, déficit público e inflação. Assim, Bastos (2011) alegou que de fato Vargas atacaria a problemática da inflação com uma proposta de política econômica centrada na expansão do crédito destinado ao setor produtivo industrial interno, deixando claro que, uma vez que a produção não tenha atingido seu ponto máximo (de pleno emprego), esta poderia ser estimulada por uma política de expansão de crédito sem que se tivessem efeitos elevadores do nível de preços.

Parece lógico que a solução para o problema (de assegurar que meios de pagamentos estejam em relação conveniente com o volume total de bens e serviços) não é restringir créditos e, sim, aumentar a nossa produção e riqueza, aumentando, portanto, os bens, as mercadorias e os serviços. [...] Se há falta, bens, mercadorias e serviços ainda se podem desenvolver, estando, assim, muito longe do limite de saturação. (VARGAS, 1950, p. 230-231 apud BASTOS, 2011, p. 358-359).

Além disto, julgava-se que uma possível contração creditícia afetaria também toda estrutura de arrecadação do Estado, uma vez que um possível arrefecimento do ritmo de crescimento produtivo e do PIB nacional (consequências de uma política creditícia contracionista) impactaria negativamente no montante de impostos e tributos arrecadado pelo Governo, minorando as receitas fiscais e agravando, por sua vez, o déficit público. Sendo

assim, não restando outra alternativa ao Governo que não fosse a consolidação de uma política monetária expansionista que elevasse a oferta de moeda fiduciária não programada a fim de saldar-se o déficit público (BASTOS, 2011).

Vargas diferenciava o impacto das emissões fiduciárias derivadas do déficit fiscal, do impacto da expansão da moeda por meio do crédito bancário: enquanto o crédito bancário podia vincular-se a uma expansão da oferta produtiva, um déficit orçamentário não, caso o déficit público resultasse de contração de receitas e não de aumento de despesas, e se a política de crédito estrangulasse a produção. Vargas concordava com a necessidade de uma política orçamentária equilibrada, mas alegava que o efeito da política creditícia contracionista era, de um lado, o de reduzir a oferta de bens, e, de outro, ampliar o déficit orçamentário e, por esta via, as emissões fiduciárias sem contrapartida produtiva. (BASTOS, 2011, p. 361).

e continuou:

Isto é: um mix de orçamentos equilibrados e expansão creditícia não era, segundo Vargas, incoerente, mas sim obrigatório no combate à inflação. Para Vargas, não parecia apenas possível reduzir a inflação e crescer ao mesmo tempo – isto era imperativo. (BASTOS, 2011, p. 362).

Assim, a política fiscal a ser seguida deveria realizar ou induzir investimentos direcionados a superar os pontos de estrangulamentos presenciados pelo País, especialmente: no setor de transportes e comunicações; no fornecimento de energia elétrica a partir de usinas hidrelétricas, bem como investir em ramos básicos industriais e bens de capital como o setor siderúrgico e aços especiais; no setor de produtos químicos básicos, como ácido sulfúrico, álcalis, barrilha e soda cáustica; na produção de motores, de equipamentos de transporte e comunicação, na tentativa de superar as restrições ao desenvolvimento econômico e fomentar um programa de industrialização no País (BASTOS, 2011).

A coerência entre o programa de investimentos reestruturantes e as políticas macroeconômicas era óbvia: estas deveriam contar com a expansão do crédito para fomentar a produção e combater a inflação [...] e política fiscal que evitasse déficits, mas também aumentasse recursos para investimentos públicos nos ramos básicos (BASTOS, 2011, p. 373).

Fonseca (1989) também enfatizou que o Estado não planejava substituir os investimentos da iniciativa privada por ações públicas, ao contrário o governo:

[...] adiantava-se (ou propunha adiantar-se) ao setor privado, eliminando ou minimizando os pontos de estrangulamentos, muitos dos quais precisavam remover-se antes da ocorrência de investimentos privados, pois a existência da infraestrutura configurava-se como fator condicionante das decisões de inversão empresariais (FONSECA, 1989, p. 369).

Conjuntamente, a política cambial a ser adotada deveria priorizar a importação de “bens produtivos”, sobretudo insumos e equipamentos necessários ao desenvolvimento e manutenção do parque industrial local, além de controlar e reduzir as encomendas de “bens supérfluos”, como bens de consumo de luxo.

Tendes experimentado surpreendentes e profundos golpes, oriundos da nossa política comercial externa, a qual permite, sem maior cuidado, a importação de similares estrangeiros. Cumpre-nos regular esse comércio internacional, de forma que ele não venha a prejudicar nossas próprias indústrias. Se merecer a maioria dos sufrágios do país, retificarei a orientação que vem sendo seguida a esse respeito pelos responsáveis pela administração pública, só abrindo o mercado interno à produção estrangeira, quando assegurado o inteiro consumo da nacional (VARGAS, 1951, p. 574 apud BASTOS, 2011, p. 367).

Estas foram as orientações seguidas pelo recém-empossado Governo de Vargas que procurou sempre que possível resolver os “problemas econômicos e financeiros mais urgentes do País e em favor do desenvolvimento industrial acelerado” (IANNI, 1971, p. 113), sem que tais desequilíbrios macroeconômicos fossem, em nenhum momento, a principal, ou mesmo a única, fonte de preocupação do Governo de Vargas.

Para Bastos (2011), mesmo que o programa elaborado não tenha sido implementado de forma integral, é possível alegar que o Presidente procurou corrigir e direcionar suas propostas coerentemente, sempre com o ideal de se desenvolver uma indústria nacional madura e integrada, na tentativa de romper a dependência que o País apresentava em relação aos bens manufaturados e industriais provindos dos países desenvolvidos. Assim, para o autor, mesmo que a elaboração de um programa de gestão varguista não garantisse sua execução com correspondência integral, alega que o carácter desenvolvimentista e nacionalista do presidente e de sua equipe sempre foi manifesto e sobrevalente.

1.3 As ações do Governo Vargas de apoio à indústria Nacional

Para realização de suas propostas nacionais-desenvolvimentistas de apoio à industrialização, Vargas criou condições políticas, econômicas e institucionais necessárias para que se configurasse um cenário conjuntural interno favorável à consolidação das orientações governistas.

Com a posse deste Governo, “o poder público passou a desempenhar funções mais ativas e diferentes no sistema econômico-financeiro do País” (IANNI, 1971, p.109). Neste sentido, em todo o período presidencial de Vargas buscou-se formar um quadro de pessoal cuja orientação predominante⁹ fosse guiada pelo princípio nacional-desenvolvimentista, como foi: a formação ministerial, em especial o Ministério da Fazenda, a fundação de órgãos de pesquisa de apoio ao desenvolvimento econômico e industrial, a criação da Assessoria Econômica do Presidente, bem como de empresas estatais e agências de fomento e financiamento à produção (BASTOS, 2005, 2011).

⁹ Se bem que não totalmente homogêneo, como ressaltou Fonseca (1989).

1.3.1 A Assessoria Econômica da Presidência da República

Marcadamente na linha de ação que se identifica com princípios nacionalistas observados no Governo varguista, a criação da Assessoria Econômica da Presidência da República visava reunir técnicos da área de planejamento econômico a fim de que se pudesse constituir um corpo burocrático informal que o assessorasse na elaboração de programas, estruturação das matérias e no acompanhamento das políticas em torno das quais seriam arregimentadas as ações intervencionistas do Estado (IANNI, 1971; BASTOS, 2005; 2011; FONSECA, 1989).

A Assessoria Econômica era composta por várias seções e divisões, entre as principais: Chefia do Gabinete Civil, Chefia do Gabinete Militar e Diretoria de Expediente, sendo que todos seus membros eram nomeados diretamente pelo Presidente (LEITE, 1959). Porém, era no Gabinete Civil que a Assessoria Econômica estava, informalmente, inscrita dentro do aparelho de Estado. Informalmente, pois não havia na estrutura oficial um lugar destinado a uma específica assessoria econômica. Os chefes da Assessoria Econômica, primeiro Rômulo Almeida e depois Jesus Soares Pereira, eram também oficiais de gabinete.

Em sua primeira atividade a equipe da Assessoria foi corresponsável pela elaboração do programa de desenvolvimento do novo Governo a ser anunciado na Mensagem Presidencial que dava início aos trabalhos no Congresso no ano de 1951.

Bastos (2011, p. 374) alegou que, mesmo que os projetos não tenham sido implementados de forma integral no período do governo varguista, “vários dos programas parciais elaborados pela assessoria até 1954, e não foram poucos, seguiram as diretrizes básicas (ainda gerais) do que chamou de “Mensagem Programática” de 1951”:

[...] pois não se compreende a subordinação, a desígnios estranhos, de uma atividade da qual depende o nosso progresso industrial e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico do País e o próprio aparelhamento da defesa nacional. (Mensagem, 1951, p. 219).

1.3.2 A Petrobras e a questão do petróleo

Seguindo o mesmo propósito de constituição de ações que visassem garantir o controle da produção dos setores considerados estratégicos ao desenvolvimento nacional, em Dezembro de 1951 foi elaborado o projeto-lei nº 7.565 que propunha a criação de uma companhia mista, a Petrobras, na qual o poder público controlaria, impreterivelmente, a maioria percentual das ações desta (51% das ações com direito a voto), e ainda proporia o monopólio estatal da pesquisa, refino e transporte do petróleo e derivados.

A análise da situação internacional e de todo o problema do suprimento regular de derivados do petróleo, de que dependem o desenvolvimento econômico e a segurança da Nação, levou o governo a concluir que se impõe um grande esforço no sentido de acelerar e ampliar os empreendimentos nacionais, neste setor de atividade [...]. Ao Poder Executivo afigurou-se imperioso, em face dos interesses nacionais, apelar para os recursos financeiros e humanos da Nação, com fim de reduzir, em prazo relativamente curto, o grau de dependência em que se encontra o País, quanto ao seu suprimento de derivados de petróleo (VARGAS, 1952, p. 455-56, 458 e 459 apud IANNI, 1971, p. 124).

IANNI (1971), ao qualificar as implicações da implantação de uma companhia responsável pela maior parte do ciclo de produção e logística do petróleo e de seus derivados¹⁰, argumenta que a criação desta empresa traria consigo, além da possibilidade da atenuação da dependência externa quanto a este fator energético, o ideal da real possibilidade de expansão equilibrada e diversificação do sistema econômico e produtivo brasileiro como um todo, confirmando o esforço por parte das autoridades nacionais em garantir a emancipação econômica do país, em detrimento dos interesses e pressões dos monopólios estrangeiros, exprimindo assim a convergência para uma ampla gama de componentes essenciais do sistema político e econômico brasileiro daquela época:

Defesa do nacional, nacionalismo econômico, emancipação do País, ideologia desenvolvimentista, crescimento da função econômica do Estado etc. Além disto, a criação da Petrobras exprimiu a preocupação dos governantes e de alguns setores políticos, econômicos e militares do Brasil com relação ao planejamento. Não se trata apenas de eliminar um ponto de estrangulamento da economia brasileira [...] Mais do que isto, para eles tratava-se de nacionalizar centros de decisão relativo à política econômica do País. Em consequência, reforçou-se cada vez mais, naqueles setores políticos e econômicos, bem como no Governo, a ideia de coordenar, disciplinar e planificar o modo pelo qual as forças produtivas deveriam compor-se dinamicamente. (IANNI, 1971, p. 128-129)

Neste sentido, para Bastos (2011), Fonseca (1989), Ianni (1971) e Oliveira (1984), a Petrobras tornou-se um símbolo do nacionalismo econômico e político brasileiro, projeto de desenvolvimento ligado à lógica do planejamento tecnocrático, que foi cada vez mais incorporado à maneira de governar do poder público. Outras iniciativas públicas com propósito semelhante ao da criação da Petrobras são citadas pelos autores desta linha metodológica e merecem destaque: o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a Eletrobras, entre outros.

¹⁰ Note que não foi estabelecido o monopólio da comercialização destes, foi garantida a comercialização pelas empresas estrangeiras e subsidiárias anteriormente instaladas no Brasil. Neste sentido, Ianni (1971) relata que a criação da Petrobras não afetou os interesses econômicos estrangeiros preexistentes, mas sim apenas suas pretensões futuras de expansão neste setor.

1.3.3 Política Creditícia

Bastos (2005, 2011) e Fonseca (1989) alegaram que o Governo varguista também readequou a política creditícia a fim de acelerar o processo de industrialização com planificação social. Ricardo Jafet foi indicado para o cargo de presidente do Banco do Brasil “com a missão explícita de expandir o volume e baixar o custo do crédito” (BASTOS, 2011, p. 375). Assim, já em meados de 1951 foi instituída a Instrução 36 da SUMOC que estabeleceu e fixou um valor teto de 6% para os juros dos depósitos bancários, além de ampliar os juros sobre depósitos populares, de até Cr\$ 10 mil. Em seguida o Conselho autorizou baixar a Instrução 37 da SUMOC que teve por objetivo o disciplinamento da expansão de agências bancárias. Com isto objetivou regularizar e homogenizar as regras concorrenciais entre os bancos, reduzindo as taxas dos tomadores finais (BASTOS, 2005, p. 6, rodapé).

Não obstante, as taxas de variação dos empréstimos do Banco do Brasil se elevaram consideravelmente, sobretudo em 1952 e 1953, como demonstra a Tabela 6.

Tabela 6 - Empréstimos e Depósitos bancários, 1945 a 1953 – Brasil Movimento Bancário (fim do ano) Em Cr\$ 1.000.000

Anos	Emp. BB	Var. (%)	Dep. BB	Var. (%)	Emp. Bancos	Var. (%)	Dep. Bancos	Var. (%)
1945	19.818	-	18.672	-	26.780	-	30.555	-
1946	24.137	21,8%	19.314	3,4%	30.881	15,3%	33.414	9,4%
1947	25.708	6,5%	20.926	8,3%	32.014	3,7%	34.673	3,8%
1948	28.212	9,7%	25.119	20,0%	35.075	9,6%	38.078	9,8%
1949	34.689	23,0%	28.068	11,7%	41.211	17,5%	45.285	18,9%
1950	39.688	14,4%	29.745	6,0%	54.487	32,2%	60.429	33,4%
1951	41.694	5,1%	35.125	18,1%	63.930	17,3%	69.133	14,4%
1952	55.189	32,4%	50.952	45,1%	71.068	11,2%	77.209	11,7%
1953	74.845	35,6%	57.148	12,2%	84.442	18,8%	88.950	15,2%

Fonte: BANCO DO BRASIL, 1954, p. 323.

1.3.4 Política Cambial

A despeito da política cambial executada pelas autoridades econômicas (Ministério da Fazenda e pela SUMOC), mesmo quando se evidenciaram limitações de curto prazo, tanto externas quanto internas, o Governo procurou manter uma política econômico-financeira de estímulo à industrialização (BASTOS, 2005, 2011; FONSECA, 1989; IANNI, 1971, OLIVEIRA, 1984). Para isto, a fim de garantir o equilíbrio das contas externas e de proteger a indústria nacional, foi mantido o regime de cotas de câmbio para importações, no qual a

paridade cambial foi fixada em Cr\$ 18,50/US\$, taxa considerada sobrevalorizada¹¹; além do mais, as divisas eram negociadas segundo um sistema escalonado de licenciamento, o qual estabelecia uma ordem de prioridades para os bens a serem importados, dando prioridade aos bens considerados “essenciais ao desenvolvimento econômico” sem similares produzidos nacionalmente em detrimentos de bens de consumo, principalmente de luxo, considerados “supérfluos”.

Teoricamente, podia-se importar qualquer tipo de mercadoria, mas os interessados deviam inscrever-se em listas de espera por categorias, estabelecidas de acordo com um sistema de prioridades fixadas pela Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), incumbida de manejar todo o sistema de licenciamento. Podiam ser importados livremente artigos essenciais, como remédios, inseticidas e fertilizantes, e tinham prioridade no licenciamento certos bens, como combustíveis, gêneros alimentícios básicos, cimento, papel, equipamento tipográfico e maquinaria. No outro extremo, desencorajava-se a importação de bens de consumo, considerados *supérfluos*, através de sua inclusão em intermináveis listas de espera. (IANNI, 1971. p. 118).

Assim, a política cumpriu as orientações presidenciais, destinando reservas cambiais para financiar importações de bens de capital e insumos que aumentaram muito nos anos de 1951 e 1952, quando os agentes internos esperavam a eminente eclosão de uma nova crise geopolítica de restrições comerciais e financeiras advindas do possível conflito armado no continente asiático, a Guerra das Coreias (BASTOS, 2011; IANNI, 1971). Isso porque tal evento estava enquadrado em um cenário de provável acirramento da Guerra Fria, com possíveis repercussões em âmbito global, que desencadeassem o interrompimento do fluxo de mercadorias transacionadas internacionalmente. O maior temor era que a inflexão do comércio internacional provavelmente provocaria escassez de bens importados, sobretudo bens de capital e insumos estrangeiros necessários à manutenção e aceleração do ritmo de desenvolvimento industrial e econômico. Neste sentido, para BASTOS (2011), IANNI (1971) e OLIVEIRA (1984), é de suma importância salientar que nos sete primeiros meses do Governo Vargas foi notório o relaxamento de concessão das cotas de importação.

Este esquema de licenciamentos hierarquizados foi substituído apenas em 1953, quando foi homologada a instituição da Instrução 70 da SUMOC, que oficializava a compartimentalização em cinco categorias de importações, sobretaxando as importações classificadas de menos essenciais, através da adoção de uma taxa cambial valorizada, além de subsidiar, agora, via taxas cambiais menores, ou desvalorizadas, as importações consideradas essenciais. Também estava incluída nesta Instrução a categoria de câmbio subsidiada e

¹¹ Uma vez que tal paridade detinha valor similar ao visto em 1938 e que neste período, de treze anos, a inflação acumulada foi de aproximadamente 400%, crescendo a uma taxa anual de 11,9% (FONSECA, 1989, p. 374).

destinava a estimular as exportações, tornando-as mais competitivas em relação aos produtos estrangeiros (FONSECA, 1989; IANNI, 1971).

Ianni (1971, p. 118) alegou que a política cambial de categorias com taxas diferenciadas foi “destinada a melhorar a capacidade de exportação de produtos brasileiros, além de garantir prioridade para as importações de bens essenciais”.

Por sua vez, Fonseca (1989), em análise aos impactos da nova política cambial, elencou a necessidade de se reequilibrar o deficitário balanço de pagamentos, “ferindo ao mínimo os compromissos desenvolvimentistas” (FONSECA, 1989, p. 394), no qual tinha acumulado, até 1953, cerca de 700 milhões em atrasados comerciais. O autor explicou que uma das razões para que se lançasse uma política de reequilíbrio das contas externas foi a necessidade de quitação dos atrasados comerciais para que o País pudesse cumprir os acordos selados junto ao Eximbank, podendo assim normalizar o envio da segunda parcela do empréstimo, previsto nas negociações da CMBEU, de US\$ 300 milhões, até então suspenso pela instituição bancária.

Como visto na Tabela 7, salvo os anos de 1951 e 1952, em que se pôde observar um aumento das importações em razão da política de relaxamento das cotas de importação ocorrido nos primeiros sete meses de 1951, tendo impacto em 1952 devido ao prazo de vencimentos destas (cuja validade poderia ser de até um ano), nos demais anos o saldo da balança comercial foi superavitário. O que comprovou que o Governo não se eximiu da tarefa de controlar importações e exportações em moedas conversíveis e inconversíveis (FONSECA, 1989, p. 390).

Tabela 7 – Exportação, Importação e Saldos na Balança Comercial – 1949-1954 (US\$ milhões)

Anos	Exportação FOB	Importação FOB	Saldo
1949	1.100	947	153
1950	1.359	934	425
1951	1.771	1.763	68
1952	1.416	1.701	-286
1953	1.540	1.116	424

Fonte: CONJUNTURA ECONÔMICA, 1973 apud FONSECA, 1989, p. 390

Além do mais, mesmo com o saldo visto, Fonseca (1989, p. 390-391) confere ao crescimento vertiginoso das importações a partir de 1951 como uma evidência de que o Governo destacava apoio às importações, sobretudo de bens essenciais à manutenção do ritmo de crescimento econômico e industrial.

Os interesses superiores do desenvolvimento econômico obrigam a que, na política de importações, a liberação no licenciamento incida predominantemente sobre os bens de produção que, conquanto aumentem a capacidade do país a longo ou médio prazo, nem sempre redundam em aumento imediato da oferta de bens de consumo. (VARGAS, 1954, p.188 apud FONSECA, 1989, p 392, rodapé).

1.3.5 Política Fiscal

No plano das políticas fiscais e de apoio ao investimento público e ao desenvolvimento, o Plano de Reparcelamento Econômico ou Plano Lafer, anunciado em 1951 pelo, então, Ministro da Fazenda Horácio Lafer, foi entendido por BASTOS (2005, 2011), FONSECA (1989) e IANNI (1971) como um esforço de direcionamento de investimentos em setores “chave” para a expansão industrial brasileira, podendo ilustrar as intenções de financiamento e investimentos públicos nos setores de indústrias de base, transporte, energia (ambos compreendidos como pré-requisitos para dinamizar os demais setores da economia), frigoríficos, conjuntamente à proposta de modernização e mecanização da agricultura.

Ao mesmo tempo, Bastos (2005) enfatizou que Lafer pretendia ajustar e assegurar o equilíbrio orçamentário para reduzir as emissões fiduciárias, controlando assim a inflação e garantindo a ampliação da capacidade de investimento do Governo.

De início, cabia-lhe assegurar o equilíbrio orçamentário através da racionalização do gasto e arrecadação tributária, visando reduzir emissões fiduciárias associadas a déficits fiscais e, por esta via, colaborar para controlar a inflação (em conjunto com mecanismos diretos de controle de preços). Simultaneamente, elaborar o plano financeiro para o reaparelhamento econômico do país (aquilo que seria conhecido como Plano Lafer), permitindo a expansão da produção sem prejudicar o equilíbrio orçamentário alcançado em um primeiro momento. (BASTOS, 2005, p. 15).

Bastos (2005) afirmou que não havia incoerência entre as políticas fiscais (orçamentária) nem creditícia no Governo de Vargas. Argumentou, também, que não houve nem mesmo discordância entre os representantes do Ministério da Fazenda e Banco do Brasil. Desde modo, rejeitou a teoria de que o Ministro Lafer apoiava uma política econômica de cunho ortodoxo e contracionista e ainda sugeriu que Lafer defendia uma política de crédito “que a faculdade de emissão deveria ser subordinada aos novos objetivos que deveriam orientar a condução política da moeda e do crédito, ou seja, o alcance do pleno emprego e do desenvolvimento econômico nacional” (BASTOS, 2005, p. 10).

Estamos assim longe dos princípios ortodoxos [...]. O limite de emissões de um Banco Central deve ser aquele que adapte os meios de pagamento às atividades econômicas de molde a favorecer sua expansão sem afetar a da moeda. É o que se consubstancia no objetivo do Banco Central, que é o desenvolvimento ordenado da economia através do crédito [...]. Desde que ajustada à política geral do governo, a política monetária de Banco Central, ou por outras palavras, a sua faculdade emissora, deverá ficar limitada apenas ao *optimum* de utilização dos fatores de produção. [...]. O seu objetivo é econômico: é o desenvolvimento máximo da economia nacional. (LAFER, 1948, p. 64-67 apud BASTOS, 2005, p. 10).

Fonseca (1989, p. 363) destacou a indiscutibilidade da pretensão de se consolidar uma proposta universal (conjunto de políticas fiscais, creditícias e cambiais) de carácter “uno, coerente, realista, cujas partes se articulam e se entrosam e cujos efeitos se farão sentir progressivamente, à medida que se desenrola o processo de industrialização, até então concentrado na substituição de importações de bens de consumo de mais fácil produção”. Continua argumentando que “não é mera retórica ter ponderado que a preocupação maior de seu governo era com o futuro, e, para tanto, agia de forma a buscar resposta dos problemas de base da economia”.

Embora Bastos (2005) alegue que Lafer admitia que um aumento induzido da produção teria um limite, o que pode ser entendido como o ponto máximo do produto potencial da economia brasileira, em que a partir daí qualquer expansão monetária afetaria somente variáveis nominais da economia, no caso o aumento da inflação, o autor contrapõe elucidando que:

Lafer argumentaria que o controle seletivo do crédito seria uma forma de evitar, a curto prazo, as pressões inflacionárias de demanda, pelo menos até que os estrangulamentos de produção pudessem ser superados a médio prazo. Caberia, então, regular o sistema financeiro de cima para baixo de maneira a induzir politicamente ampliações da capacidade de produção que, por um lado, aumentassem a resistência à inflação de demanda ampliando o produto potencial da economia. Mas, por outro lado, impedindo que uma expansão generalizada (não-seletiva) do crédito pressionasse a economia para além do pleno emprego (ou do produto potencial), gerando choques inflacionários pelo lado da demanda (através do leilão altista sobre recursos escassos), particularmente antes que os estrangulamentos que bloqueavam o crescimento da produção fossem superados por projetos de reaparelhamento financiados não-inflacionariamente. (BASTOS, 2005, p. 11).

A única crítica de Lafer, com relação à política creditícia do Banco do Brasil, era apenas apoiar uma política mais seletiva do que aquela praticada por Ricardo Jafet e apoiada por Vargas. Ou seja, um processo de expansão da produção mais gradual “resultando mais adequadamente da maturação dos projetos inadiáveis de investimento que reaparelhariam o País” (BASTOS, 2005, p. 12) e que fossem complementares às diretrizes do plano governamental de desenvolvimento proposto. Apoiava a concessão de crédito, porém advinda

de instituições financeiras específicas¹², pelo menos em um primeiro momento e, sobretudo, para financiar ampliações da capacidade de produção, uma vez que a inflação se originava:

De duas fontes principais: a emissão de papel moeda e a expansão excessiva do crédito [. . .]. Quando a circulação (monetária) ultrapassa a corrente de bens e serviços produzidos, advém a inflação. Esta é de fato a sua característica única: os meios de pagamento excedem a capacidade de absorção da máquina produtiva (LAFER, 1948, p. 9 apud BASTOS, 2005, p. 11).

Deste modo, a ampliação dos investimentos do longo prazo direcionados à expansão da capacidade produtiva, advinda da elevação creditícia, deveria ser realizada sem que tais recursos “extras” (oferta excessiva de crédito) provocassem um crescimento da demanda agregada acima do nível da produção já existente, de forma que provocasse uma elevação dos preços dos insumos necessários à expansão do setor produtivo, bem como do preço dos bens de consumo oferecidos internamente (BASTOS, 2005, p. 11).

Para Lafer, negligenciar pressões inflacionárias a curto prazo seria prejudicar o próprio desenvolvimento econômico a longo prazo, uma vez que a aceleração inflacionária acentuaria os riscos associados à desejável imobilização de capital em investimentos de maior liquidez e prazo de maturação, induzindo a aplicação alternativa em atividades com um giro de capital mais rápido, como a especulação com estoques mercantis, loteamento de terras e imóveis urbanos. (BASTOS, 2005, p.13).

Porém, mesmo com moderação, Bastos (2005) e Fonseca (1989) concordam que este conjunto de ideais apresentados por Lafer não se caracterizava por ser ortodoxo. Nem que sua atuação junto ao Ministério da Fazenda foi marcada pelo contencionismo econômico (fiscal e monetário).

Tabela 8 – Índices de Taxas de Crescimento Anuais do Produto Real Segundo Setores da Produção: Brasil, 1950-1954

Anos	PIB Real var. (%)	PIB Industrial var. (%)	PIB Agrícola var. (%)	PIB Serviços var. (%)
1950	6,5	11,3	1,5	6,5
1951	5,9	6,4	0,7	5,9
1952	8,7	5,0	9,1	8,7
1953	2,5	8,7	0,2	2,5
1954	10,1	8,7	7,9	13,0

Fonte: FONSECA, 1989, p. 371.

Este entendimento é reforçado quando se analisa as taxas de crescimento, tanto das produções setoriais, quanto do PIB real descritos na Tabela 8. Bastos (2005) destacou que, considerando as magnitudes das taxas de crescimento, sobretudo os incrementos da produção

¹² Outro meio de assegurar financiamento sem que fosse necessária a ampliação do crédito seria a consolidação de um mercado acionário.

industrial, não seria consistente a hipótese que caracteriza o Governo de Vargas marcado pelo contencionismo nos moldes da ortodoxia econômica, cuja preocupação primeira fosse de readequar os problemas macroeconômicos de curto prazo, em detrimento de uma política nacional-desenvolvimentista.

Fonseca (1989, p. 399) alegou que “a tese de não recorrer ao corte de gastos para sanar as finanças não se restringiu ao discurso.” As despesas aumentaram assim como as arrecadações fiscais, estas, via aumento da eficiência do sistema arrecadador¹³, além da elevação das receitas provindas das taxas de importação. Um fato extremamente importante destes resultados é que, segundo o autor, tais elevações no *quantum* arrecadado são frutos de uma maior velocidade de circulação de mercadorias e da moeda, bem como menores índices de evasões fiscais (dada maior eficiência do sistema tributário) em detrimento à criação de novos encargos e impostos que prejudicariam os gastos privados (consumo e investimentos) internamente.

Como consequência, em 1951 e 1952 no confronto entre receitas e despesas governamentais verificou-se superávit, e o déficit de 1953 e 1954, em valores nominais próximos a outros déficits da década de 40, proporcionalmente significavam muito menos, diante do volume das receitas e despesas. (FONSECA, 1989, p. 399).

Argumentação esta que pode ser observada na Tabela 9, a seguir.

Tabela 9 – Receita, Despesa e Saldo da União: Brasil, 1950-1954 (em Cr\$ milhões)

Anos	Receita	Despesa	Saldo
1946	11.570	14.203	-2.633
1949	17.917	20.727	-2.810
1950	19.373	23.670	-4.297
1951	27.428	24.609	2.819
1952	30.740	28.461	2.279
1953	37.057	39.926	-2.869
1954	46.539	49.250	-2.711

Fonte: VIANNA (1985, p. 123) apud FONSECA (1989, p. 399).

OBS: as informações relativas aos anos de 1946 e 1949 foram retiradas de VARGAS, 1952, p. 130 apud FONSECA (1989, p. 399, rodapé).

1.4 Política Econômica Externa

Não obstante as dificuldades de financiamento interno de tais projetos, dadas à imaturidade do sistema bancário e de poupança interna, o Governo tratou de selar a formalização do acordo de ajuda mútua entre Brasil e Estados Unidos, representados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), orientada pelo objetivo de superar a

¹³ Assim, só no primeiro ano de mandato, em 1951, a receita do imposto de renda cresceu cerca de 45%, bem como a dos impostos de importação (65%), do selo (45%) e de consumo (30%). FONSECA (1989, p. 399).

escassez de recursos tecnológicos e financeiros nacionais (sejam estes da iniciativa pública ou privada) e promover o desenvolvimento econômico brasileiro, como previa a diretriz básica do “Ponto IV de Truman¹⁴”. Em contrapartida, o Brasil estimularia a aproximação e o estreitamento das relações comerciais entre os dois países.

Assim, conforme acordado nas reuniões da CMBEU, para o financiamento do Plano de Reparcelamento Econômico, o Governo passou a contar com fundos provindos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Export-Import Bank (Eximbank). Recursos estes que seriam complementados com um fundo nacional formado a partir de um adicional de 15% do Imposto de Renda. Pois então, em 1952, o Governo anunciou a criação do Fundo de Reparcelamento Econômico, a ser administrado pelo recém-criado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

A CMBEU buscava diagnosticar os gargalos do desenvolvimento brasileiro e as alternativas para superá-los, visando o posterior financiamento de projetos estratégicos. No final, a Comissão acabou aprovando 41 projetos do Plano de Reparcelamento Econômico elaborado pelo governo, para os quais calculava serem necessários cerca de 22 bilhões de cruzeiros, dos quais 14 bilhões seriam financiados em cruzeiros pelos governos federal e estaduais e cerca de 8 bilhões, equivalentes a 387 milhões de dólares, seriam financiados pelo BIRD ou pelo Eximbank. Desse investimento total, 60,6% deveriam ser alocados no setor de transportes, 33,1% no setor de energia elétrica e 6,3% em projetos relativos à indústria, máquinas agrícolas e estocagem de cereais (IANNI, 1971).

Quanto à postura brasileira quanto à convivência e papel do capital estrangeiro, a despeito do debate entre os próprios autores que compõem esta linha de entendimento descrita neste capítulo, este não se construiu de forma consensual.

Bastos concordou com Ianni (1971) e Fonseca (1989) quando negou a hipótese radical da conduta praticada pelo Governo de Vargas para com a circulação de capitais estrangeiros. O autor não considerou a gestão em questão nem xenófoba, nem por outro lado entreguista, em relação ao capital forâneo. Ao contrário, consideravam haver uma proposta “flexível, pragmática e politicamente realista” (BASTOS, 2011, p. 349).

¹⁴ A Doutrina Truman foi apresentada pelos EUA que, entre outros objetivos, visava ajudar financeiramente os países que decidissem lutar contra o comunismo. A Mensagem que Truman enviou ao Congresso, em junho de 1949, conhecida como “Ponto IV”, enfatizou a necessidade de ajuda às economias subdesenvolvidas, para ampliar as condições de trocas econômicas entre os EUA e esses países.

Vargas não deixou de buscar um desenvolvimento “associado com organizações externas”, pois continuava carecendo contornar a escassez de reservas cambiais e obstáculos que adversários conservadores colocavam à centralização de recursos locais. Parece mais rigoroso afirmar que o objetivo de Vargas não era rejeitar a associação externa, mas lutar por termos de associação que atendessem a finalidades nacional-desenvolvimentistas, em barganhas que maximizassem interesses nacionais, em circunstâncias econômicas e políticas restritivas (BASTOS, 2011, p. 350).

No que Bastos (2011, p. 350) denominou de “um nacionalismo econômico moderado, mas eficiente”, este não deveria envolver uma recusa à cooperação internacional para o financiamento de investimentos industriais e de infraestrutura. Embora Vargas frisasse a necessidade de regular a entrada de capitais, não negava a utilidade do financiamento externo, desde que estes não alterassem a lógica de crescimento com soberania da nação, assegurando, assim, a vinculação 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. (VARGAS, 1951, p. 303 apud BASTOS, 2011, p. 368).

Ianni (1971) relatou que, em todo o período do Governo de Vargas, almejava-se fazer valer uma proposta de estímulo à entrada do capital estrangeiro, seja privado ou não. Porém estes recursos eram bem vindos sempre e somente quando fossem destinados às áreas e setores que complementassem o processo de desenvolvimento nacional. Não obstante, os acordos elaborados pela CMBEU se destinavam ao financiamento dos “investimentos em indústria de base, transporte, energia, frigoríficos e modernização da agricultura”, todos eles direcionados aos “setores base” ou infraestruturais e previstos no Plano de Reparcelamento Econômico (IANNI, 1971, p. 116-117).

Fonseca (1989, p. 405), por sua vez, alegou que “não resta dúvida de que, na maior parte dos discursos, associava-se desenvolvimento econômico à autonomia nacional. Entretanto, sabe-se que apesar dos discursos, Vargas não encampou qualquer luta anti-imperialista”. O autor prossegue argumentando que o nacionalismo “por certo existiu em seus discursos, em suas propostas, em sua ideologia – mas que só pode ser entendido em sua inserção no contexto da época” (FONSECA, 1989, p. 406), ou seja, que o nacionalismo presente só pode ser tanto entendido quanto analisado em seu contexto histórico marcado pelos condicionantes externos. Como exemplo a Guerra Fria, bem como as reações e mudanças de posturas tomadas pelo Governo dos EUA, podendo-se citar duas grandes

inflexões: a política externa de Truman, condensada no Ponto IV da Mensagem Presidencial ao Congresso, em junho de 1949, bem como a postura em relação à gestão da política externa dos EUA do novo Governo republicano de Eisenhower, iniciada em 1953.

Somente assim se pode compreender o nacionalismo histórico, em que Vargas procurava barganhar, nos acordos mútuos, condições favoráveis, sempre buscando adequar os interesses da nação sem que se rejeitassem as oportunidades de financiamento e investimento estrangeiro nas diversas áreas industriais. Este entendimento também esteve presente em Bastos (2011, p. 368), o qual concorda que o Brasil, no período do Governo democrático varguista, buscou “um nacionalismo econômico moderado, mas eficiente não deveria envolver uma recusa à cooperação internacional para o financiamento de investimentos industriais”.

Mesmo o Governo ponderando a necessidade de atrair capital estrangeiro admitidamente necessário para financiar o ritmo de desenvolvimento industrial em todo tempo de sua gestão, Vargas “tomava ares de independência e, às vezes, até contestação – esta, de certo modo, pré-requisito para existência de uma barganha” (FONSECA, 1989, p. 407).

São os países exportadores de capitais que podem tomar as medidas mais eficazes para facilitar as inversões em países como o Brasil. Contudo, é intento do meu Governo facilitar o investimento de capitais privados estrangeiros, sobretudo em associação com os nacionais, uma vez que não firam interesses políticos fundamentais do nosso País. O esforço enérgico e sistemático de desenvolvimento econômico será um fator de confiança para o capital privado alienígena. (VARGAS, 1952, p. 252 apud FONSECA, 1989, p. 409).

Quando analisada a conjuntura externa vista nos anos de 1951 e 1952, na gestão do partido democrata comandado por Harry Truman desde 1945, os EUA estavam dispostos a financiar um plano de desenvolvimento econômico e industrial no Brasil, com intuito de fortalecer o modo capitalista de produção¹⁵, evitando qualquer tipo de aproximação com o bloco socialista. Sendo assim, pôde-se observar, à época, a constituição de diversos acordos de financiamento da expansão do setor produtivo brasileiro, bem como acordos comerciais entre os dois países sempre na intenção da ajuda mútua. Como visto, a própria formação da CMBEU, bem como a aproximação entre o Brasil e as principais instituições internacionais de fomento (BIRD e o Eximbank), representaram, de forma bem clara, a aproximação entre os dois países.

¹⁵ Não somente no Brasil, mas em todos os países latino-americanos.

Porém, como Fonseca (1989) descreveu, à medida que surgiam e se acumulavam os percalços na gestão das contas externas, a posição de Vargas cambiava para uma anti-imperialista com um discurso mais agressivo de desapoio à ajuda forânea.

Tal postura podia ser observada constantemente nos discursos e pronunciamento feitos por Vargas ao longo dos dois anos iniciais de seu Governo. Em discurso pronunciado em 31 de dezembro de 1951, Getúlio denunciou de forma violenta os expedientes utilizados pelas empresas estrangeiras para remeterem lucros para o exterior. Segundo Getúlio, em seu pronunciamento, no período de Governo do general Dutra foram indevidamente remetidos para fora cerca de 950 milhões de cruzeiros a mais do que permitia a lei de remessa de lucros, adotada em 1946 (FONSECA, 1989).

Bastos (2011) e Ianni (1971) argumentaram que a evasão de divisas teria sido possível por um regulamento baixado, ainda em 1946, pela Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, em que se permitiu que os juros, dividendos, lucros, entre outras remunerações do capital estrangeiro produzidas internamente que ultrapassem os 8% previstos pela lei, também fossem considerados como capital estrangeiro, e somados a este último para fins de registro e cálculo de juros posteriores. Para barrar esta exacerbada quantia monetária remetida para o exterior, em 3 de janeiro de 1952, Vargas decretou restrições às remessas de lucros das empresas estrangeiras. Através do decreto 30.363 de janeiro de 1952, anulavam-se os dispositivos posteriores à lei 9.025 de 1946 e exigia-se seu mais rigoroso cumprimento, ou seja, limite de 20% ao retorno do capital repatriação e de 8% para as remessas de juros lucros e dividendos calculados sobre o valor do capital inicial registrado. O decreto também determinava o recálculo da base exigindo que todo o capital remetido como remessa de lucro anteriormente acima do valor de 8% fosse considerado retorno de capital e deduzido da base de cálculo. O Decreto 30.363 representa um exemplo específico da postura nacionalista de Vargas, como apontou Bielschowsky (1988), concordando com Bastos (2011) e Ianni (1971):

O episódio merece menção especial porque pode ser considerado um marco no pensamento econômico brasileiro: a partir daí, o tema “remessa de lucros” passaria a ter presença destacada no debate sobre desenvolvimento econômico e ocuparia, na argumentação “anti-imperialista”, o lugar que, até anos antes, coubera ao tema protecionismo. (BIELSCHOWSKY, R, 1988)

Porém, Fonseca (1989, p. 411) evidenciou que, cerca de dois meses após o pronunciamento, Vargas, em discurso feito para a sessão legislativa de 1952, moderou seu tom nacionalista radical “exatamente como convinha à sua política de barganha. Mais uma vez frisou os tantos e tão variados atrativos para a inversão de capital estrangeiro no Brasil”, alegando que o objetivo do decreto, como explicado em seu discurso anterior, era apenas

assegurar que “a regulamentação da remessa de lucros para evitar abusos, sem quaisquer objetivos de hostilizar os investimentos estrangeiros legítimos”.

Por sua vez, em uma interpretação radicalmente distinta dos demais autores expostos, Oliveira (1984) alegou que os empréstimos externos tiveram apenas um caráter compensatório, apenas para “equilibrar o saldo negativo da conta de transações correntes” (OLIVEIRA, 1984, p. 79. rodapé).

Oliveira (1984) alegou que Vargas, em seu projeto, procurava criar um padrão de acumulação que fosse, predominantemente, uma possibilidade definida dentro da própria dinâmica interna. Deveria se fomentar uma lógica em que as relações de produção e financeiras vigentes detivessem em si a possibilidade de reestruturação global do sistema, aprofundando a estruturação capitalista, ainda quando o esquema da divisão internacional do trabalho no próprio sistema capitalista mundial fosse adverso. Deste modo, o ritmo de acumulação industrial deveria ser fomentado pela poupança interna. Não obstante, Oliveira (1984) descreveu os três pontos que sustentariam o financiamento da acumulação interna: a política do confisco cambial que transferia parte do excedente agroexportador para o setor industrial; o financiamento interno, sobretudo público dos setores industriais de base; e finalmente a política de contenção dos salários reais dos trabalhadores que elevava as margens de lucro dos industriais.

Entretanto, o autor explicou que este padrão de acumulação não ocorreu de fato em razão das dificuldades de financiamento, da pouca dinamização do incipiente sistema de poupança interna, bem como em virtude das distorções macroeconômicas vividas internamente. Sendo assim, a acumulação industrial viabilizou-se graças ao fluxo do capital externo que complementou a restrita poupança local.

Tal fato levou o autor a indicar que tais recursos forâneos não foram planejados para dar continuidade ao processo de acumulação de capital. Além do mais, “quanto ao investimento privado direto, sua expressividade é reduzida¹⁶ demais para que se possa sequer cogitar de uma participação significativa na acumulação de capital” (OLIVEIRA, 1984, p. 79. rodapé).

O que é consenso entre os autores que compõem esta linha é que, com a vitória do Partido Republicano e do general Eisenhower nas eleições presidenciais de 1952, vencendo os Democratas que haviam governado os EUA por duas décadas, há uma inflexão na postura

¹⁶ Oliveira (1984, p. 81) expõe as cifras oriundas do investimento privado direto estrangeiro: saída de U\$ 4 milhões, entrada de U\$ 9 milhões, entrada de U\$ 22 milhões, entrada de U\$ 11 milhões, entrada de U\$3 milhões, respectivamente para os anos de 1951 a 1954.

norte-americana com relação à sua política externa. Em um cenário marcado pelo acirramento da Guerra Fria, a necessidade de frear a expansão da área de influência comunista pelo mundo, sobretudo na Europa, juntamente à preocupação em conter os déficits públicos, estes passam a ser os principais objetivos do Governo Eisenhower, abandonando assim a política do “Ponto IV” de Truman, que apoiava os projetos de desenvolvimento industrial e econômico dos países em desenvolvimento. Estes agora deveriam ser financiados por iniciativas e bancos privados. A inflexão se cristalizou de maneira rápida, já no início do mandato de Eisenhower, as conversas entre representantes oficiais brasileiros e norte-americanos se mostravam infecundas e despreziosas por parte do lado estadunidense, o que significou praticamente o fim das atividades da CMBEU. Em 31 de julho de 1953 os trabalhos da Comissão são interrompidos formalmente, comprometendo decisivamente as pretensões de fomento e desenvolvimento dos projetos de investimentos em infraestrutura básica propostos pelo Plano de Reparelhamento econômico.

Outro fator que determinou o encerramento dos projetos da CMBEU foi a reorientação da postura do Banco Mundial e das condições em que eram travados os acordos de empréstimos, dada a deterioração da situação cambial do Brasil em 1952 e começo de 1953, decorrida do aumento dos atrasos comerciais, fatores que descumpriam a condição para que o Eximbank liberasse as parcelas do empréstimo conseguido pela CMBEU, de US\$ 300 milhões. Apenas foi liberada a primeira parcela de US\$ 60 milhões, sendo o restante bloqueado.

Com o desequilíbrio nas contas externas, qualquer política de diálogo e barganha, como sugeria Fonseca (1989), foi severamente interrompida, uma vez que a mais plausível resposta dada por Vargas, o rompimento total das relações entre os dois países, era política e economicamente inviável.

Deste modo, foi rompida a principal via de financiamento dos projetos de desenvolvimento e consolidação dos setores industriais de base e de infraestruturas da economia, um dos alicerces da proposta nacional desenvolvimentista elaborada por Vargas, bem como o financiamento das encomendas externas de bens de capital e insumos necessários que o crescente ritmo de industrialização demandava.

A partir de então, o teor das denúncias contra o imperialismo se intensificou, porém não em forma de repúdio completo ao capital estrangeiro, mas sim o abandono das nações desenvolvidas para com os problemas dos países subdesenvolvidos.

Fonseca (1989), em discordância ao entendimento da reação radical da negação completa ao capital estrangeiro de Oliveira (1984), demonstra, ao expor um trecho da

mensagem ao Congresso Nacional em 1953, que Vargas previa que por certo se deflagraria uma crise no balanço de pagamentos no curto prazo, caso não houvesse uma entrada maciça de capitais externos.

Convém observar que, salvo uma grande e contínua entrada de capital estrangeiro produtivo, a crise no balanço de pagamentos é aspecto e característico da fase de desenvolvimento econômico que vivemos (VARGAS, 1953 apud FONSECA, 1989, p. 420).

Deste modo, para Fonseca (1989) não houve uma virada nacionalista, mas sim uma radicalização do discurso governista (que sempre seguira uma orientação nacionalista) que criticava duramente a política de rompimento das relações entre os órgãos de fomento e os EUA, que resultou em um drástico corte das fontes de financiamento externo. FONSECA (1989, p. 422-24).

1.5 Os limites da política nacional-desenvolvimentista

A indicação de Osvaldo Aranha para o Ministério da Fazenda, em meados 1953, atesta a preocupação do governo em novamente estreitar laços com as autoridades forâneas e realinhar as orientações destas para com as propostas e políticas nacional-desenvolvimentistas arquitetadas (BASTOS, 2011).

Internamente, a política fiscal não conseguiu obter o mesmo êxito dos anos de 1951 e 1952. Já nos primeiros cinco meses de 1953, em virtude da política de ajuda às regiões nordestinas prejudicadas pela seca e pelo plano de ajuda aos bancos estaduais oficiais pela Caixa de Mobilização Bancária, os meios de pagamentos se elevaram demasiadamente com relação ao ano anterior (IANNI, 1971).

Ianni (1971) alegou que o déficit público afetou a política creditícia e monetária do Governo em 1953. Quanto à primeira, os empréstimos do Banco do Brasil destinados ao Tesouro Nacional elevaram-se 89%, enquanto que os empréstimos destinados às atividades econômicas se elevaram apenas 18%, invertendo a tendência dos dois anos anteriores. Já com relação à condução da política monetária, a crescente necessidade de financiamento do setor público forçou a emissão de moeda. No mesmo ano a inflação avaliada pelo IGP-DI alcançou o elevado patamar de 20,8%, cenário que marcou também o início do ano 1954.

Com isso, crescia a insatisfação popular, sobretudo da classe trabalhadora urbana, fortemente prejudicada pelo processo de perda do poder de compra de sua remuneração (salário) pela inflação, culminando assim numa crescente intensificação das mobilizações e movimentos populares reivindicatórios. Durante os anos de guerra, o salário real dos trabalhadores na indústria se reduzia vertiginosamente, e mesmo com o reajuste concedido em

1952 não era suficiente nem sequer para repor a paridade do poder aquisitivo dos salários pré-guerra.

Ianni (1971) discorreu em sua argumentação que o esquema de poupança forçada, técnica monetária que transferia para o setor formador de preço parte dos rendimentos dos setores de remuneração fixa, pré-acordada com base em contratos de média duração, já não podia ser perpetuado devido à intensificação da elevação do nível geral de preços; ao mesmo tempo os grupos políticos e econômicos mais conservadores e ligados ao capital internacional pressionavam o Governo para a adoção de políticas de estabilidade financeira e social.

Como uma das últimas tentativas de reaproximação das classes populares, em 1º de maio de 1954, Vargas anunciou o decreto que previa o aumento de 100% do salário mínimo. Esta política, idealizada pelo ex-ministro do Trabalho, Indústria e Comércio João Goulart, foi muito criticada por Aranha e por Marcos Souza Dantas (presidente recém-nomeado do Banco do Brasil). Estes alegavam que esta ação pressionaria mais ainda, como de fato ocorreu, a posição de ação creditícia e monetária do Governo, uma vez que o aumento pressionaria os setores demandantes de trabalho assalariado a requisitarem maiores volumes de empréstimos para saldarem este aumento de custo; e, ao mesmo tempo, estes repassariam este custo adicional ao preço final do produto ou serviço, pressionando o índice de preços no sentido de elevá-lo.

Já sem nenhuma saída para manter o padrão de acumulação sem provocar distúrbios sociais, o esquema de industrialização verticalmente integrado idealizado por Vargas não chegou a se concretizar. Em fins de 1953 já não havia apoio suficiente, por quase nenhum setor civil, para prosseguir com a proposta nacional-desenvolvimentista. Foi neste contexto, em agosto de 1954, que se finda o período do segundo governo de Vargas, com seu suicídio.

1.6 As Influências do projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas no Governo Kubitschek

Dentro desta linha de entendimento, a qual caracterizou o Governo de Vargas como nacionalista, os diversos autores que a compõem apresentam distintas interpretações em relação à presença de rupturas ou permanências quanto aos projetos de desenvolvimento capitalista e industrial idealizados por Vargas e Kubitschek.

Desta forma, não há uma análise unânime que comprove que, no período de 1951 a 1954, a proposta de desenvolvimento industrial de Vargas de cunho nacionalista teria sido abandonada (ou não) no período governamental de Kubitschek, uma vez que as próprias especificidades de cada concepção de desenvolvimento nacionalista apresentada pelos autores não podem ser agrupadas em uma única interpretação resultante de um diálogo consensual.

Para Ianni (1971), o Governo Kubitschek seguiu a mesma orientação de industrialização como fio condutor do processo de desenvolvimento econômico assim como havia sido colocada durante o Governo de Vargas. O que diferia ambos os projetos era exatamente a ideia de autonomia contida em sua interpretação sobre *nacionalismo*.

Para Getúlio Vargas, como já vimos, toda a problemática do desenvolvimento econômico (e a industrialização em particular) estava ligada à ideia de emancipação econômica nacional. No pensamento de Kubitschek, todavia, esta ideia não aparece, ou é simplesmente secundária. (IANNI, 1971, p. 183).

Ianni (1971) argumentou que ocorreu uma inflexão entre os dois governos, em que as concepções de nacionalismo e desenvolvimento contidas em Vargas foram substituídas ou reinterpretadas por Kubitschek.

O que ocorreu na transição do Governo Vargas para o Governo Kubitschek, foi uma mudança essencial na ideologia do desenvolvimento [nacionalista]. Passou-se das formulações decisões que se orientavam no sentido de criar um sistema econômico de tipo nacional para as formulações e decisões que se orientavam no sentido de desenvolver um sistema capitalista de tipo associado. No primeiro caso, pretendia-se superar a dependência por intermédio da nacionalização das decisões sobre a política econômica. No segundo, procurou-se realizar o desenvolvimento econômico por meio da reelaboração das condições de dependência. (IANNI, 1971, p. 184).

O autor enfatizou que, com a posse de Kubitschek, foi realizada uma ampla transformação no sistema econômico do País. Em seu Plano de Metas, o Governo recém-empossado iniciou o que foi, até então, o mais amplo e esquematizado projeto de aceleração do desenvolvimento econômico e industrial já visto na história brasileira. Dentre seus objetivos primeiros, Ianni (1971, p. 153) destacou as ações governamentais para “abolir os pontos de estrangulamentos da economia, por meio de investimentos infraestruturais a cargo do Estado”, uma vez que era sabido que o capital privado dificilmente se destinaria a fomentar tais setores com margem de lucro reduzida e grande aporte de capital inicial a ser imobilizado.

Além disto, era projetada a expansão da indústria de base e pesada, bem como a idealização de um projeto que previa a incursão de expressivos investimentos em alguns setores produtores de bens de consumo durável, em destaque à cadeia automobilística. Para que este último objetivo fosse concretizado, foram elaborados diversos mecanismos cambiais de estímulo à entrada de investimentos privados nacionais e principalmente estrangeiros nestes setores: “um dos alvos centrais do Programa era atrair o interesse de empresários estrangeiros, com seu capital e sua tecnologia” (IANNI, 1971, p. 153).

Para Ianni (1971), talvez a mais significativa medida cambial (porém não única) tenha sido a incorporação pela Lei 3.244, de 1957, conhecida como a Lei de Tarifas, sendo esta

regulamentada pelo Decreto 42.820, também de 1957, que previa uso pleno da Instrução 113 da SUMOC, de 1955, para criar condições à entrada de tecnologia e capital estrangeiro no País. Tão logo foi intensificado o uso da Instrução que permitia a entrada de investimentos sem cobertura cambial, destacou-se por seu sucesso em atraí-los. Isto ocorreu porque os bens importados eram contabilizados no ativo das empresas importadoras como investimento, numa taxa de câmbio livre, enquanto que a remessa de lucros e amortizáveis que as empresas remetiam era realizada a uma taxa de câmbio subsidiada, portanto havia um diferencial cambial que favorecia o capital estrangeiro em detrimento do capital nacional.

No plano macroeconômico interno, havia uma preocupação para com a estabilidade monetária para que se criasse um clima de confiança nas instituições e no Governo nacional. Para isto, era necessário conter o ritmo inflacionário que já alcançava 19,2% em 1956 (IANNI, 1971, p. 170).

De certo que uma inflação moderada era vista pelas autoridades como “benéfica”, em virtude da utilização da política de transferência forçada de renda, ou confisco salarial dos trabalhadores (tomadores de preço) em direção ao setor industrial (formador de preço).

Obviamente, a evolução seguida pelos salários, combinada com o aumento da produtividade e a elevação descontrolada dos preços da maioria dos bens, criou condições altamente vantajosas para o setor empresarial, o qual se beneficiou muito mais do que faziam supor os receios manifestos a propósito do curso futuro da inflação (Economic Commission for Latin American, 1966, p. 303 apud IANNI, 1971, p. 171).

Porém, como alegou Ianni (1971), as autoridades sempre procuraram deixar notória sua pronta atuação em termos de política monetária e fiscal, caso a inflação atingisse níveis em que se poderiam prejudicar as ações de cálculo de rentabilidade e formação de preço futuro tão necessárias para o planejamento industrial.

Quanto à conjuntura internacional, o Plano de Metas deteve significativo apoio norte-americano. Os Estados Unidos, em busca de novas fronteiras de expansão de sua doutrina de influência econômica, política, militar e tecnológica, além de novos mercados que pudessem escoar o excedente de seu setor produtor, passou a visar às áreas subdesenvolvidas como uma de suas maiores prioridades (IANNI, 1971, p. 143-145).

Assim, Ianni (1971) elucidou que, devido à esta cooperação dos EUA, o Programa de Metas pretendia transformar a estrutura produtiva do País pela fomentação da indústria de base por meio de uma conduta econômica de tipo internacionalista.

Ao se analisar o quadro a seguir (Tabela 10), pode-se observar “que o setor industrial continuou crescer de modo acentuado” (IANNI, 1971, p. 165), as empresas privadas bem

como as estatais também apresentaram significativo crescimento, inclusive quanto à produtividade.

Tabela 10 - Índices do Produto Real de Alguns Setores -1945 –1960 (número índice 1939=100)

Anos	Agricultura	Indústria	Comércio	Transportes	Total
1951	125	241	163	190	172
1952	134	257	157	206	179
1953	135	268	160	227	186
1954	147	291	181	245	199
1955	155	306	183	252	207
1956	153	346	194	263	217
1957	168	386	213	274	238
1958	170	456	237	297	255
1959	181	505	235	304	268
1960	183	552	237	310	279

Fonte: IANNI, 1971, p. 157.

Além disto, Ianni (1971) demonstrou que a estrutura industrial nacional diversificou-se sobremaneira adquirindo uma configuração mais integrada, passando a demandar produtos importados que compunham uma pauta de importações de caráter estrutural mais complexo. Porém, segue o autor, esta mudança na estrutura da demanda interna por importações trouxe consigo a ampliação e o aprofundamento das relações e estruturas de dependência uma vez que a expansão e diversificação da estrutura produtiva nacional criava consigo a necessidade de importar máquinas, insumos, *know how* e formas de financiamento externos e/ou crescentes atuações das matrizes (multinacionais) para dar continuidade ao ritmo de crescimento. “Isto é, diversificava-se a pauta de importações e constituíam-se novas exigências de intercâmbio com as nações dominantes” (IANNI, 1971, p. 168). Fazendo com que “nessas condições, desenvolveu-se ainda mais o modo capitalista da produção no Brasil, como um subsistema capitalista mundial” (IANNI, 1971, p. 169).

Não há dúvida de que nessa época o setor industrial adquiriu preeminência sobre os outros setores econômicos. Mas também é verdade que, por intermédio da expansão e diferenciação interna do setor industrial, multiplicaram-se as relações de complementaridade e interdependência internas e externas. (IANNI, 1971 p.163).

Ianni (1971, p. 185), ao afirmar que “Vargas procurou compatibilizar ideologia nacionalista e sua política econômica de tipo nacionalista”, mostra a ruptura em Kubitschek, o qual “realizou o seu Governo jogando, simultaneamente, com a ideologia nacionalista e uma política econômica de tipo internacionalista”, demonstrando que a diferença entre os dois governos se deveu à condução da política econômica externa.

Para o autor (IANNI, 1971), a ideologia era desenvolvimentista nos Governos de Vargas e Kubitschek, pois ambos pretendiam lançar mão de um projeto de expansão econômica e industrial que tornasse o setor produtivo nacional maduro e homogêneo, o qual, assim como um país desenvolvido, fosse capaz de produzir internamente uma ampla variedade de bens que reduziriam ao máximo o coeficiente de importação. Porém, em relação às políticas econômicas, a arquitetada por Vargas foi nacionalista, pois visava o desenvolvimento econômico e industrial não dependente do setor produtivo externo, ao passo que a proposta econômica de Kubitschek previa apenas uma reelaboração da situação de dependência do Brasil (país subdesenvolvido) para com os países desenvolvidos, ou melhor, “trazia consigo, como componente essencial, a reelaboração da dependência estrutural” (IANNI, 1971, p. 177).

Deste modo, observa-se a notável presença de ruptura entre as propostas de Vargas e Kubitschek, já que esta última “deixara de inspirar-se na ideia da emancipação ou autonomia” (IANNI, 1971, p. 177).

Por sua vez, Fonseca (1989) em concordância com Bastos (2005; 2011), não vincula à sua concepção de nacionalismo a possibilidade do Estado e do setor privado (mais especificamente, a burguesia industrial nacional) de recusar radicalmente a incursão do capital estrangeiro em âmbito nacional, mas sim a relação que os setores internos travassem com tais investidores externos. Para o autor, a concepção de autonomia de Vargas:

[...] significava, por certo, industrialização, indústrias de bases, disciplina ao capital estrangeiro – nunca se aproximando dos movimentos de “libertação nacional” de outros países [...] significava a possibilidade de levar adiante o projeto de desenvolvimento econômico e não ceder a pressões externas destinadas a obstá-lo e dificultá-lo (FONSECA, 1989, p. 412)

Mesmo que, em seus discursos, Vargas constantemente atacava as vicissitudes causadas pelo imperialismo, inimigo eleito da independência econômica, marcando a “clara evidência da existência da ideologia nacional-desenvolvimentista” (FONSECA, 1989, p. 405), no campo de ação, Vargas não atrelou a ideia de capitalismo autônomo à negação dos setores externos, ou seja, não julgava que um projeto de aceitação, sob certa regulamentação do capital externo, se caracterizasse como uma proposta de desenvolvimento “interdependente”, ou de “submissão” dos setores internos para com os setores forâneos. Ao contrário, como Fonseca (1989, p. 408) argumentou: “A própria ideologia nacional-desenvolvimentista, aliás, apontava para a convergência entre os interesses nacionais [com os do setor externo], clamando por inversões externas capazes de empolgar o processo de desenvolvimento”.

Fonseca (1989) alegou que, no Governo de Vargas, pôde-se ver a confirmação de um “nacionalismo possível”, condicionado às limitações que o próprio contexto histórico impunha. Dada à incapacidade de se financiar internamente um projeto de desenvolvimento industrial, Vargas sempre procurou, dentro de sua “política de barganha”, firmar acordos de cooperação com órgãos internacionais e com os Estados Unidos, vista a necessidade de atrair capital estrangeiro admitidamente necessário para financiar o ritmo de desenvolvimento industrial de interesse nacional em todo tempo de sua gestão.

São os países exportadores de capitais que podem tomar as medidas mais eficazes para facilitar as inversões em países como o Brasil. Contudo, é intento do meu Governo facilitar o investimento de capitais privados estrangeiros, sobretudo em associação com os nacionais, uma vez que não firmam os interesses políticos fundamentais do nosso País. O esforço enérgico e sistemático de desenvolvimento econômico será um fator de confiança para o capital privado alienígena. (VARGAS, 1952, p. 252 apud FONSECA, 1989, p. 409)

Não obstante, a formação da CMBEU, na qual focou suas ações nos setores infraestruturais, áreas consideradas pelo Governo como prioritárias, correspondeu a esta aproximação entre os setores internos e externos. Mesmo achando inoportuno que a indústria extranacional, sobretudo a produtora de bens de consumo ou bens supérfluos, obtivesse as mesmas vantagens a serem concedidas ao setor industrial interno, Fonseca (1989) afirmou:

Mas tudo sugere que, desde o início, o projeto de Vargas vinculou-se à construção de um capitalismo “associado” [...] Nem Vargas nem a burguesia industrial chegaram a encampar qualquer rompimento com o capital estrangeiro visando à construção de um “capitalismo nacional.” (FONSECA, 1989, p. 426).

Sendo assim, em Vargas, não se pode certificar-se da confirmação de que houve um projeto de desenvolvimento industrial nacional, no sentido estrito de autonomia totalmente independente do setor externo, ou até mesmo autárquico. Ao contrário, Vargas sempre buscou a cooperação externa, seja por meio da entrada de investimento direto, seja por capitais financiadores do setor produtivo nacional. Deste modo, Fonseca (1989) conclui que não se pode dizer que suposto projeto foi abandonado com a posse de Juscelino Kubitschek.

Deste modo, parece totalmente imprópria a dicotomia “desenvolvimento nacionalista” de Vargas *versus* “desenvolvimento associado” de JK. Não há como questionar que a ausência de capitais externos constituía-se um dos principais gargalos do desenvolvimento industrial da chamada “Era Vargas.” (FONSECA, 1989, p. 426).

Assim, para Fonseca (1989), Kubitschek não altera a concepção de nacionalismo em seu período de Governo. A única inflexão vista nos dois períodos foi o abandono, por parte de Kubitschek, da ideologia do populismo trabalhista de Vargas, bem como suas próprias contradições que vinculavam as “duas faces de sua ideologia: a *desenvolvimentista*, voltada a

incentivar a acumulação de capital dentro dos marcos de uma sociedade capitalista e a *trabalhista*, procurando inserir os trabalhadores dentro desta sociedade em construção” (FONSECA, 1989, p. 456) por meio de políticas distributivistas de renda, substituindo, no Governo de Kubitschek por um projeto portador de um conceito de desenvolvimentismo de viés populista, porém com sua retórica distributivista radicalmente subordinada à racionalidade burguesa pragmática de crescimento acelerado, eliminando assim a contradições entre o *desenvolvimentismo* e o *trabalhismo*.

Por sua vez, Oliveira (1984) alegou que realmente houve uma ruptura entre as propostas de desenvolvimento industrial implementadas por Vargas e Kubitschek. Para tal análise, o autor utilizou o esquema da reprodução ampliada de Marx¹⁷, no qual dividia os setores produtivos em três departamentos: o departamento I, produtor de bens de capital; o departamento II, produtor de bens de consumo para os trabalhadores, também entendido pelos bens de consumo não duráveis; e o departamento III, responsável pela produção de bens de consumo dos capitalistas, ou bens de consumo duráveis. Neste esquema, o autor alegou que:

Na primeira metade dos anos cinquenta, que corresponde quase inteiramente à presidência Vargas, o padrão de acumulação intentado para a economia brasileira fundava-se numa prévia expansão do setor produtor de bens de produção, que poderia – atente-se para o condicional – fundar as bases para uma expansão industrial mais equilibrada entre os três departamentos básicos. (OLIVEIRA, 1984, p. 77).

Oliveira (1984, p. 79) argumenta que para se financiar o esquema de desenvolvimento industrial “era claramente posto de lado o recurso tanto ao endividamento externo quanto ao capital estrangeiro de investimento”. Para isso, seria utilizado um esquema cambial de confisco do excedente produzido do setor agroexportador, transferindo-o para o setor industrial via uma taxa de câmbio sobrevalorizada; além deste, foi idealizado um plano de industrialização, por parte do Governo, que direcionava as inversões públicas para a criação de empresas estatais, de forma a se consolidarem os setores produtores de bens intermediários (departamento I), como menores taxas de retorno, previamente para que, posteriormente, fosse fomentado, agora por meio de investimentos privados, o esquema de acumulação voltado aos demais departamentos (II e III); por último, lançou-se mão, à época, de uma política de contenção relativa do salário real que era atenuado pela própria oferta de certos bens subsidiados pelas empresas estatais.

Com este padrão de acumulação, desejava-se, no Governo de Vargas, constituir uma indústria integrada e homogênea, de forma que seu ritmo de crescimento não representasse o

¹⁷ Para maiores detalhes veja MARX, 2002. Livro I, vol. II. 18 ed.

próprio limite para a formação do capital industrial nacional, ou seja, com um setor de capital (departamento I) previamente consolidado, este garantiria a oferta de bens de capital necessários aos demais departamentos, os quais não precisariam recorrer ao setor produtor de bens de capital forâneo. Além disto, o padrão de acumulação garantiria as condições para se promover a ampliação da capacidade instalada de tal forma que se permitisse o crescimento da demanda interna sem que se provocasse elevação dos preços (advinda de um choque de demanda, por causa da limitação da oferta agregada interna).

É neste ponto que Oliveira (1984) revelou sua concepção de nacionalização do setor industrial: um esforço que buscava internalizar todos os aspectos produtivo e financeiro do setor produtor nacional, de forma que os rumos e decisões tomadas para o ritmo de acumulação nacional pudessem ser determinados internamente, sem se sujeitar à estrutura do capital mundial, procurando superar as implicações políticas oriundas da vigente estrutura hierarquizada da divisão internacional do trabalho.

Contudo, este padrão de acumulação encontrou obstáculos impostos pelas próprias limitações contidas na economia nacional: a aceleração do nível inflacionário; os déficits fiscais; e a política populista de Vargas que impedia que o Estado desse continuidade à política de transferência de renda dos assalariados para o setor produtivo. Outra limitação se dava pela incapacidade do setor exportador (em especial, o café, produto de maior influência na pauta exportadora) em gerar superávits para financiar a indústria, via transferência de excedente.

A contradição resulta do fato de que, ao mesmo tempo em que se fazia mister transferir parte do excedente da produção cafeeira para o setor industrial, era necessário preservar a rentabilidade da empresa agroexportadora, já que ela era a única a proporcionar meios de pagamentos internacionais indispensáveis ao suprimento da oferta interna de bens de capital e insumos básicos. (OLIVEIRA, 1984, p. 81).

Por tais motivos, Oliveira (1984) alega que o padrão de acumulação descrito não chegou a se concretizar totalmente.

Oliveira (1984) finaliza argumentando que este projeto nacional-desenvolvimentista de prévia expansão do setor produtor de bens de capital e de insumos foi substituído pelo projeto de industrialização, que veio a se consolidar no governo de Juscelino Kubitschek, adotando-se uma política de fomento dos setores de bens de consumo duráveis (departamento III), sem a prévia consolidação dos setores superiores do esquema de industrialização verticalmente integrada. Ainda mais, este padrão de acumulação foi financiado com capital externo, por meio de parcerias com o setor financeiro e produtivo forâneo, seja pela forma de financiamentos, empréstimos ou transferência de tecnologia por intermédios das empresas

multinacionais, resultando na completa dependência do setor produtivo interno para com tais setores externos, uma vez que as decisões de inversões foram exogenizadas.

Deste modo, o padrão de acumulação intentado no departamento III, e associado ao capital externo, acabou causando a atrofia relativa do departamento I. Neste contexto, nota-se o nítido descompasso industrial, problema estrutural provocado pela desproporção departamental entre os setores produtivos, constituindo-se no embrião do modelo de capitalismo dependente no Brasil. Para Oliveira (1984), a dependência estrutural:

[...] se expressa na contradição entre uma indústria nacional voltada para o mercado interno, mas financiada ou controlada pelo capital estrangeiro e a insuficiência de geração de meios de pagamento internacionais para fazer voltar à circulação internacional de capital, a parte do excedente que pertence ao capital internacional (OLIVEIRA, 1984, p. 87).

Causada pela clara dependência do setor dinâmico da economia brasileira para com o setor de produção externo, na medida em que, quanto mais se expandia o setor industrial, mais dependente o país ficava em relação ao exterior; teve-se que recorrer ao capital forâneo para financiar o crescimento industrial, uma vez que grande parte do excedente interno era remetido ao exterior via pagamentos de juros, amortizações e *royalties*.

O que Oliveira (1984) denominou de “Restauração Kubitschek”, na qual marca o retorno da crise de Balanço de Pagamentos, mas agora caracterizada pelo padrão de acumulação guiada do setor industrial voltado para o mercado interno, porém financiada e controlada pelo capital estrangeiro “e a insuficiência de geração de meios de pagamento internacionais para fazer voltar à circulação internacional de capitais a parte do excedente que pertence ao capital internacional” (OLIVEIRA, 1984, p. 87).

2 PROPOSTA AMBÍGUA E O DESENVOLVIMENTISMO DO GOVERNO VARGAS

Neste capítulo apresentam-se os autores (D'ARAÚJO, 1982. LESSA, 1983; SKIDMORE, 1976) os quais concordam que, durante o segundo Governo de Getúlio Vargas, a perspectiva nacionalista de se fomentar um processo de desenvolvimento econômico regido pela indústria deu a tônica do discurso econômico do Presidente. No entanto, na prática, Vargas tentou solucionar os problemas econômicos com uma política mista na qual se dialogou entre uma estratégia ortodoxa e restritiva e pragmática e, ao mesmo tempo, com uma proposta econômica industrializante.

Deste modo, este capítulo, no sub-tópico 2.1, se dedica a explicar os principais condicionantes herdados por Vargas do período de governo de Dutra que deram bases históricas e materiais para que se fosse possível idealizar e implementar as ações que foram tomadas pelo Governo de Vargas.

O Subitem 2.2 tem por objetivo demonstrar que, desde a campanha presidencial Vargas, já se arquitetavam suas alianças com os mais diversos setores sociais (partidos políticos, classe de trabalhadores, industriais, entre outros), de forma tentar conciliar (ambiguamente) interesses muitas vezes contraditórios entre si na tentativa de se resolver de forma simultânea e ambivalente as deficiências macroeconômicas de curto prazo e estruturais (gargalos) produzidas pela trajetória de desenvolvimento que o País havia seguido até então.

Característica de governabilidade esta que acompanhou Vargas pelos menos nos anos iniciais de sua gestão e, como demonstrado no sub-tópico 2.3, acaba por comprometer quaisquer tentativas de se abandonar a “imparcialidade” ou “universalidade” política em direção a qualquer tipo de posicionamento mais radical, fazendo com que não se materializasse uma proposta política coerente que culminasse um projeto de desenvolvimento econômico; o que fez o Governo oscilar entre posições nacionalistas e soluções conciliatórias entre os setores mais tradicionais, configurando a inexistência de um compromisso do Governo em sua totalidade.

O subitem 2.4 resume o conjunto de políticas econômicas: externa e cambial (2.4.1) e macroeconômica interna (2.4.2) que levaram os autores (D'ARAÚJO, 1982. LESSA, 1983; SKIDMORE, 1976) a concluírem que, na prática, Vargas teria atacado os problemas econômicos em curto prazo, com uma política mista.

Por fim o sub-tópico 2.5 analisa quais foram as Influências do projeto de Vargas herdadas pelo Governo Kubitschek, evidenciando se os autores pertencentes a esta linha de entendimento (D'ARAÚJO, 1982; LESSA, 1983 e SKIDMORE, 1976) apresentaram, em

suas respectivas obras, evidências que os levassem a concluir que houve a presença de continuidade ou ruptura dos projetos governistas de Vargas em Kubitschek.

2.1 Condicionantes do projeto industrial de Vargas: a conjuntura do Governo Dutra

Skidmore (1976, p. 96) expôs em seu trabalho que, após os dois primeiros anos de Governo do General Eurico Gaspar Dutra caracterizados pela tentativa de retorno parcial aos princípios do *laisse faire*, em que se colocou em prática uma política econômica de taxa de câmbio flutuante, livre movimentos de capitais e de liberalização das importações¹⁸, estes acabaram por ocasionar um nítido desequilíbrio externo¹⁹, repercutindo no déficit comercial e, por consequência, no rápido esgotamento das reservas brasileiras de divisas. É por este motivo que, em 1947, houve uma inflexão na postura da condução da política econômica, na qual o Governo passou a adotar uma política cambial de orientação mais atuante e restritiva a fim de reequilibrar o déficit global presente, bem como superar os limites que o desequilíbrio externo impunha à capacidade do País para importar.

Desta forma, na tentativa de sanar o desequilíbrio externo, em junho de 1947, o Governo instituiu um sistema de controle de importações baseado em um mecanismo escalonado de cotas de câmbio para bens forâneos, no qual as divisas eram negociadas segundo uma lógica compartimentalizada que concedia prioridade de importação para os bens considerados “essenciais ao desenvolvimento econômico” sem similares produzidos nacionalmente, em detrimento de bens de consumo, principalmente de luxo, considerados “supérfluos”. Ao mesmo tempo, a paridade cambial foi fixada em Cr\$ 18,50/US\$, considerado valorizado à época (SKIDMORE, 1976, p. 98). Como consequência, após adoção cambial, uma vez que a demanda agregada interna continuou elevada, pôde-se observar um aumento da procura pelos produtos produzidos internamente graças à recuperação de competitividade em relação aos similares importados, havendo um incentivo direto à expansão industrial brasileira.

Porém, esta expansão industrial, alegou Skidmore (1976, p. 98), “não foi de modo algum, produto de uma política deliberada por parte do Governo Dutra”, ao contrário, o autor

¹⁸ Tal orientação pode ser entendida pelo esforço do novo Governo em se desconstruir a estrutura *ad hoc* de controles diretos que foi dominante no Estado Novo (1937-45). Assim, com tais orientações liberais, as autoridades expressaram suas aspirações de “evitar a continuação, no futuro, daquilo que consideravam como o uso político ilegítimo dos controles econômicos do passado” (SKIDMORE, 1976, p. 96-97); outro fator também foi a tentativa em se frear o crescente ritmo inflacionário via abertura do mercado nacional às importações de bens manufaturados.

¹⁹ “As reservas cambiais que, em 1945, totalizavam US\$ 708 milhões, foram virtualmente dissipadas depois de ano e meio. Os pequenos saldos externos que sobraram estavam em contas bloqueadas, reduzindo o ativo líquido no exterior a apenas US\$ 92 milhões, no fim do primeiro trimestre de 1947.” (SKIDMORE, 1976, p.97).

relevou que tais políticas detinham como objetivo primeiro o reequilibramento das distorções macroeconômicas de curto prazo.

Lessa (1983, p. 18), em concordância com Skidmore (1976), também argumentou que a expansão industrial não foi incentivada de forma intencional, por meio de uma política específica para tal fim, mas sim como um efeito secundário de uma proposta de contenção dos desequilíbrios externos e internos. Assim, como consequência desta política de arrocho cambial, o autor concluiu que localmente “processou-se uma industrialização predominantemente extensiva, pouco integrada” e não coordenada. Conjuntamente a isto, como os estímulos a inversões no setor produtivo nacional eram dados pelas oportunidades de lucros advindos dos setores em que a restrição às importações era mais intensa, ou seja, no setor produtor de bens de consumo durável, o autor concluiu que “correndo o risco das generalizações, pode-se afirmar ter-se nestes anos substituído o menos essencial, notadamente na faixa de bens de consumo durável” (LESSA, 1983, p. 19).

Além do mais, não houve uma política concreta do setor público para conceder financiamentos às crescentes necessidades materiais para a manutenção do ritmo de crescimento do setor industrial, nem mesmo existiu um esforço maciço do Governo a fim de garantir recursos públicos direcionados ao fomento do capital social básico (setor de infraestrutura), uma vez que, dado o alto valor investimento inicial de capital imobilizado, bem como as baixas taxas de retorno destes investimentos, era esperado que o setor privado não fosse estimulado, por sua própria conta, a empregar seus recursos neste setor (LESSA, 1983).

Por tais fatores, “forjou-se assim, um importante desequilíbrio estrutural, mormente no binômio energia-transporte, que continuou a repousar nas velhas inversões do modelo primário-exportador” (LESSA, 1986, p. 18), de forma a não se estabelecer um padrão de expansão do setor industrial de forma integrada e complementar.

Skidmore (1976) ainda argumentou que há de se relevar que, em dados momentos, chegou-se a despontar algum esforço oriundo do setor público em recompor e dinamizar os setores-base essenciais para a industrialização. Todavia, mesmo quando o Executivo propôs o Plano SALTE, na tentativa de solucionar os problemas da carente infraestrutura de transporte e de energia, além de beneficiar as áreas de saúde e alimentação, sua real aplicação malogrou-se devido à inexistência de fontes de financiamento e apoio político para sua consolidação, sendo esta a maior aproximação do Governo Dutra a uma política de planejamento em escala nacional.

Sob mesma lógica, Lessa (1983) alegou que, no período presidencial de Dutra, a política econômica se reduziu a um único instrumento manipulado de forma objetiva: a política cambial. Os demais instrumentos econômicos seguiram desempenhando rotineiramente as funções que tradicionalmente lhes eram imputadas sem que se vislumbrasse, em seus manejos, o desejo de mudança intencional de qualquer comportamento econômico, seja ele estrutural ou conjuntural. Deste modo, fez-se um cenário em que “a política econômica esteve basicamente condicionada a comportamentos externos que definiram seu perfil” (LESSA, 1983, p. 11), a qual se focava apenas em reequilibrar os desajustes macroeconômicos de curto prazo, sem que se manifestasse uma preocupação definida e consciente com o desenvolvimento da indústria nacional.

Além destes déficits infraestruturais, era considerado um ponto de estrangulamento o persistente déficit no balanço de pagamentos brasileiro e suas impositivas imitações à capacidade de importar do País. Constituindo este em um sério problema à consolidação e continuidade de qualquer projeto que objetivasse expandir e acelerar o ritmo de industrialização do parque produtivo nacional, uma vez que o projeto dependia, em grande parte, da capacidade de comprar equipamentos e insumos no exterior.

Outro ponto de estrangulamento que se evidenciou à época foi a reaparição do processo inflacionário, sobretudo a partir de 1949, causada pela elevada monetização da oferta nacional de divisas provinda da crescente receita das exportações de café. Há de se constatar também a pressão exercida pela demanda reprimida por bens de consumo e bens de capital em um cenário marcado pela ausência de investimentos públicos direcionados aos setores infraestruturais da economia, que passaram a atuar como fontes de elevação dos custos de produção.

2.2 A campanha presidencial de Vargas e sua política de conciliação.

Todos estes fatores antecedentes condicionaram diversos segmentos urbanos e até certas alas e partidos políticos a dar início a um vigoroso debate acerca da urgência de se consolidar uma proposta explícita de desenvolvimento, voltada principalmente para a expansão do setor industrial. No corpo do Governo de Dutra, mesmo que ainda de forma pontual e incipiente, já se admitia a legitimidade de uma gestão governamental que desse primazia à adoção de políticas que se apoiassem na indução do desenvolvimento econômico e industrial com alguma interferência do Estado. Assim, apesar do *approach* parcial às medidas do liberalismo econômico observado no Governo Dutra, alegou Skidmore (1976, p. 117) que “os controles cambiais em 1947-48 e o Plano SALTE foram os primeiros passos para a

retomada do Governo Federal do papel que viria a desempenhar na economia, durante os anos do Governo Vargas”.

Contudo, a ala desenvolvimentista não era a dominante naquele Governo, sendo a gestão caracterizada muito mais por um padrão liberal focada na resolução das distorções de curto-prazo, do que com o padrão de uma gestão intervencionista e desenvolvimentista. É neste sentido que alegaram, D’araújo (1982) e Skidmore (1976), que, para Vargas, bem como para diversos setores da sociedade, as pequenas e pontuais intervenções ocorridas no Governo Dutra foram insuficientes para garantir um satisfatório ritmo de crescimento da economia nacional, por causa das grandes deficiências infraestruturais, bem como ausência de um setor industrial (investidor) com capacidade e disposição para expandir a oferta nacional de bens industriais, além da presença de barreiras institucionais que limitavam a industrialização do setor produtivo brasileiro.

As forças espontâneas eram inadequadas em si mesmas para superar as barreiras institucionais e estruturais, que agora limitavam o crescimento da economia. Faltava ao Brasil uma classe empresarial dinâmica, que pudesse, pelo seu próprio peso, empolgar a liderança de um impulso dirigido à industrialização. Isso não queria dizer que não se poderia contar com os industriais brasileiros para expandir e inovar, quando lhes eram oferecidos incentivos suficientes, e quando o clima dos negócios era favorável. [...] [Neste sentido,] a solução mais lógica deveria conjugar a promoção de empresas estatais com o uso de meios para coordenar e dirigir os investimentos particulares. (SKIDMORE, 1976, p. 116-117; 122).

Neste cenário, na estratégia eleitoral de Vargas, o tom que se seguiu em seus discursos foi de severas críticas ao Governo anterior. “Vargas não poupou esforços para denunciar a péssima administração de Dutra. A palavra chave desse quinquênio é realmente a palavra crise” (D’ARAÚJO, 1982, p. 92). Foram diversas as ocasiões em que Vargas criticou a forma com que fora administrada a riqueza pública acumulada durante os anos da grande guerra. Ao se tratar do saldo das reservas cambiais, o candidato à presidência imprimia duras críticas à gestão de Dutra, alegando que tais recursos foram gastos, em sua grande maioria, na importação de bens supérfluos (representando um desestímulo à indústria nacional), ao invés de serem aplicados na compra de bens de capital e equipamentos necessários para a modernização e expansão do parque produtivo brasileiro, em especial do setor industrial de base:

Mais de seiscentos milhões de Dólares estavam nos Estados Unidos, na Inglaterra e noutros países, aguardando o momento oportuno em que pudéssemos aplicá-los no reequipamento das nossas indústrias básicas. Mas essas vultosas reservas tiveram destino melancólico. Transformaram-se em bugigangas, em ouropéis e enfeites, como no tempo dos índios. Em lugar de bens produtivos compramos contas e miçangas. Em vez que máquinas elétricas de alto rendimento, adquirimos velhas ferrovias deficitárias. (VARGAS, 1951, p. 599 apud D'ARAÚJO, 1982, p. 92).

Skidmore (1976) enfatizou que Vargas manifestava explicitamente que sua maior empreitada seria “transformar em nação industrial uma nação paralisada pela miopia dos governantes aferrados à monocultura extensiva e à exploração primárias de matérias primas”, e essa transformação do setor produtor não viria senão por meio de “um aceleração na industrialização – uma política do tipo que seria mais tarde rotulada como desenvolvimentismo” (COUTINHO, 1956, p. 500 apud SKIDMORE, 1976, p. 107).

Conjuntamente, era preciso criar estímulos à melhoria das condições econômicas e sociais da população. Para que isso fosse alcançado, Vargas explicitava, em seus pronunciamentos, que:

A questão social era vista como reflexo e condicionante do nível de desenvolvimento econômico do País. [Uma vez que] uma nação solidamente estruturada estaria apta a propiciar melhorias sociais para seus cidadãos, desde que a ação governamental estivesse orientada para tal. (D'ARAÚJO, 1982, p. 90).

Vargas constantemente expunha em forma de alegoria que a “batalha da produção era na verdade uma batalha nacional” (D'ARAÚJO, 1982, p. 91), em que somente com uma diretriz voltada para o desenvolvimento econômico e fortalecimento do capitalismo se alcançariam as melhorias nas condições de bem-estar da população de forma a harmonizar os interesses de maneira convergente entre os trabalhadores e capitalistas, para que assim os frutos do progresso econômico fossem divididos entre as classes.

Com isso se desencadeariam estímulos à expansão do mercado interno, condição *sine qua non* para que se obtivesse um movimento (via demanda) que estimulasse a expansão e diversificação do setor produtivo nacional (SKIDMORE, 1976).

É neste sentido que D'araújo (1982, p. 90) argumentou que “ao caráter desenvolvimentista do discurso trabalhista agregava-se ao nacionalismo”. Para Vargas, não bastaria crescer economicamente, mas também qualificar as bases desse crescimento para que os frutos do desenvolvimento pudessem ser dirigidos aos interesses nacionais. Outra tônica de seus discursos era a intenção de emancipação econômica e plena soberania do Brasil: “a questão nacional é vista, sobretudo, como a luta pela independência econômica do Brasil,

imprescindível para que o País seja soberano e assim decida seu destino e de seus cidadãos” (D’ARAÚJO, 1982, p. 93).

Desde modo, a intervenção estatal era vista, pelo futuro Presidente, como a única forma de romper os diversos déficits vistos nos setores de bases e infraestruturais, superando assim a recusa por parte dos agentes privados de se investir nestes setores dado o alto valor de investimento inicial de capital imobilizado, bem como as baixas taxas de retorno destes empreendimentos.

Porém, ao mesmo tempo, em sua estratégia de campanha, Vargas buscava conciliar diversos interesses contraditórios manifestados pelas diferentes classes sociais e regionais que compunham o quadro social brasileiro à época, tentando solucionar de forma simultânea e ambivalente as deficiências macroeconômicas de curto prazo e estruturais (gargalos), produzidas pela trajetória de desenvolvimento que o País havia seguido até então, principalmente pelo Governo antecedente. Skidmore (1976) e D’araújo (1982) aderem à maneira ambivalente de Vargas, aos próprios cálculos feitos para harmonizar as ambições e os interesses que se escondiam por detrás das forças políticas heterogêneas.

Nenhuma das classes havia, por volta de 1950, alcançado um estágio de autoconsciência capaz de produzir uma política aguda de “orientação de classes”. Ao contrário, a atmosfera política “conciliatória” [e conservadora] do Brasil patriarcal ainda era notavelmente dominante. (SKIDMORE, 1976, p. 111).

Além disto, Vargas tentou conciliar interesses, muitas vezes contraditórios, de diversos partidos políticos opositores entre si. “Dessa forma, vai marcando sua presença pessoal junto ao eleitorado, sem definir os meios políticos através dos quais pretende atender compromissos tão vagos e tão amplos” (D’ARAÚJO, 1982, p. 85). Houve um esforço explícito do futuro Governo em firmar alianças políticas com todos os setores de relevância no cenário político nacional, independentemente se seus respectivos posicionamentos fossem coincidentes com a ideologia seguida por Vargas.

Assim, pôde-se observar o esforço de Vargas em criar laços com partidos que eram declaradamente contra sua proposta de estímulo à industrialização; exemplo maior desta iniciativa foi a tentativa de aproximação por parte de Vargas com a UDN, “cujos membros, em sua maioria, se filiavam ao neoliberalismo” (SKIDMORE, 1976, p. 121) e eram contrários a uma política de desenvolvimento industrial induzido. Aproximação esta que só não foi mais frutífera devido à recusa do próprio partido (UDN) em se criar uma chapa única, fruto de uma proposta de conciliação nacional, tendo por isso o Governo apenas construindo aliança com uma seção estadual da UDN, de Pernambuco.

Esta estratégia eleitoral vitoriosa assinalou, entretanto, um grande número de débitos eleitorais (muitos dos quais eram contraditórios entre si, com interesses e objetivos significativamente divergentes) que deveriam ser cumpridos para manter a base aliada do futuro Governo. Por tais motivos D'araújo (1982, p. 24) alegou: “Os grandes partidos (UDN e PSD) são formalmente derrotados [na eleição ocorrida] em 1950 pelas agremiações populistas (PSP e PTB), que, no entanto, não se tornaram Governo”.

2.3 A governabilidade dos anos iniciais do Governo Vargas

A política de conciliação adotada em época de campanha presidencial teria condicionado significativamente o modo com que o Governo de Vargas recém-empossado geriu o modo de governabilidade e as suas decisões tomadas já nos meses iniciais de 1951. A própria atribuição ministerial, na qual tentou reunir, em torno das pastas ministeriais, todos os partidos de relevância (portadores de distintas e conflitantes ideologias) na época, refletia a ambiguidade inserida nas alianças construídas.

Vargas escolheu um ministério que refletia as diversas alianças de sua campanha eleitoral. O PSD recebeu os ministérios da Fazenda, Relações Exteriores, Justiça, Educação e Saúde. O PTB ficou com um ministério apenas, o do Trabalho entregue a Danton Coelho. [...] O PSP de Ademar de Barros recebeu o Ministério da Aviação e Obras Públicas e, influenciou na escolha do presidente do Banco do Brasil. [...] Os compromissos eleitorais de Getúlio incluíam um débito para com uma seção estadual da UDN [...] nomeou João Cleofas para o Ministério da Agricultura. Juntamente com a equipe civil, Getúlio nomeou três ministros militares. (SKIDMORE, 1976, p. 110-110).

D'Araújo (1982), em concordância a Skidmore (1976), colocou em questão a forma ambivalente que Vargas guardava os compromissos com o desenvolvimento industrial juntamente aos laços políticos acordados aos setores mais conservadores da sociedade. Para os autores, esta estratégia de conciliação tinha como objetivo compor alianças políticas com todos os partidos relevantes de forma que “o conteúdo de cada partido [fosse] diluído em benefício de uma imagem governamental politicamente neutra” (D'ARAÚJO, 1982, p. 24) e universal. Porém, esta posição conciliadora fez com que não se materializasse uma proposta política coerente que resultasse num revigoramento das instituições democráticas, em especial, as limitações de governabilidade enfrentadas pelo Governo, dada a configuração partidária heterogênea em que se abarcavam interesses tão díspares entre si: “essas posições partidárias, como deveria tornar claro na presidência de Vargas, estavam longe de ser homogêneas” (SKIDMORE, 1976, p. 121).

O seu primeiro ministério, conhecido também como Ministério da Experiência, composto principalmente por representantes do PSD, conflitava com as outras correntes

nacionalistas e menos conservadoras coexistentes dentro do corpo governamental. Sendo assim, pôde-se notar que o Governo se concentrou, sobretudo, no movimento de estreitamento das relações com os setores mais moderados.

Sua formação [do conjunto ministerial] já provoca uma quebra nas expectativas alimentadas na fase eleitoral, pois na composição ministerial predominam elementos cujas posições políticas estão bastante próximas do antinacionalismo e do antitrabalhismo (D'ARAÚJO, 1982, p. 25).

Segundo D'araújo (1982), o processo de formação ministerial foi usado como instrumento através do qual o Executivo procurou, sempre que possível, “conciliar interesses mais tradicionais e conservadores [...] de forma que a tranquilizar os meios políticos e os grandes interesses econômicos quanto à disposição do Governo de não entrar em conflito direto com nenhum deles” (D'ARAÚJO, 1982, p. 132); alegando que “mesmo levando-se em conta que o Ministério não expressa uma posição política homogênea, o que se observa é que a maioria das ações importantes que dali se originam não estão identificadas com uma política mais autônoma de desenvolvimento” (D'ARAÚJO, 1982, p. 132).

Tal formação ministerial, de caráter mais conservador, destoava sobremaneira, como assumiram Skidmore (1976), D'araújo (1982) e Lessa (1983), das ocasiões das nomeações de figuras apoiadoras dos princípios do nacional-desenvolvimentismo para os demais cargos fundamentais da gestão política e econômica do Governo, bem como da criação de grupos apoiadores do projeto de industrialização nacional que caracterizavam a disposição do Governo em se fomentar um projeto de desenvolvimento de teor nacionalista. O que despertou “a preocupação dos grupos mais conservadores, que temem compromissos do Governo com o nacionalismo” (D'ARAÚJO, 1982, p. 25).

Deve-se dar especial referência à nomeação de Ricardo Jafet²⁰ para o cargo de Presidente do Banco do Brasil, ao anúncio do projeto de criação da Estatal do petróleo (Petrobras), bem como à criação da Assessoria Econômica da Presidência, formada fundamentalmente por técnicos e analistas descomprometidos com qualquer partido político, imprimindo à gestão uma tônica nacionalista, lançando as bases para uma maior participação do Estado nas diretrizes da economia nacional. Outra ação ambígua do Presidente foi a nomeação de Estilac Leal à pasta da Guerra, “conhecido por suas vinculações com os grupos nacionalistas, [representando], de início, forte base para o Governo, que passa a contar com o apoio daquela parte do Exército mobilizada em torno das causas nacionais” (D'ARAÚJO, 1982, p. 106), conjuntamente a nomeação de João Neves da Fontoura ao cargo de Ministro do

²⁰ Indicado por Ademar de Barros, sua nomeação à presidência do Banco do Brasil foi deveras comemorada pela elite industrial, sobretudo a paulista, por Jafet ser um representante das elites industriais, além de ser conhecido por ser um grande defensor de uma política federal de apoio à industrialização.

Exterior, sendo sua tarefa de formalizar o Acordo Militar Brasil-Estados Unidos em “bases que contrapõem às posições do setor nacionalista do Exército” (D’ARAÚJO, 1982, p. 106).

Deste modo, D’araújo (1982) alegou que esta formação da base governamental deixou claro que:

A impossibilidade de se chegar a qualquer pacto de união, uma vez que o Governo negocia o tempo todo, mas apenas através de algumas instâncias claramente comprometidas com posições ideológicas diferentes. Configura-se a inexistência de um compromisso do Governo em sua totalidade; o que existe são acordos setoriais com esferas governamentais cujas proposições são distintas e, às vezes, até inconciliáveis. (D’ARAÚJO, 1982, p. 34).

Isso fez com que o Governo oscilasse entre posições nacionalistas e soluções conciliatórias dos setores mais tradicionais: “É neste sentido que se pode dizer que o Governo é coerente em sua ambiguidade” (D’ARAÚJO, 1982, p. 131).

2.4 A Ambiguidade na política econômica

Para Lessa (1983), o novo governo visava modificar a estrutura econômica nacional e, para isso, assumiram-se seguidas providências estimuladoras ao desenvolvimento econômico e industrial. Porém, o autor ressalta este comprometimento do Governo em fomentar o processo industrializante, que fez conjunta e contraditoriamente tentativas de contenção dos desequilíbrios macroeconômicos presentes neste período. Estes deveriam ser combatidos por meio de políticas econômicas restritivas de caráter conservador à medida que estas distorções ameaçassem o ritmo de crescimento da economia e o processo de industrialização.

No início da década de 50, com a mudança processada nos comandos políticos, observa-se uma sucessão de medidas de política econômica visando à modificação da estrutura econômica nacional, que, em seu conjunto, consubstanciam uma formulação inicial da política de desenvolvimento (...). Nesse clima favorável assume-se no curso do triênio 51/54 seguidas providências estimuladoras do desenvolvimento econômico. Se bem que tais investimentos tenham tido efeitos descumpríssemos a longo prazo, representaram forte estímulo à intensificação inflacionária. [Além disto] encontrava um setor público relativamente desaparelhado do ponto de vista fiscal. (...) Assim sendo, assiste-se a partir de 1952 a uma série de providências fiscais visando o reaparelhamento financeiro governamental, ensaiando a nova fase que seria definida com clareza a partir de 1956. (LESSA, 1983, p. 21-24).

Skidmore (1976) também concebeu a proposta nacional-desenvolvimentista do governo Vargas como uma tentativa de se alcançar a condição de País desenvolvido através de uma robusta política de desenvolvimento capitalista regido pela ampla e prévia expansão da indústria de base do esquema de integração vertical, a fim de superar pontos de estrangulamentos estruturais, atrasos setoriais e desequilíbrios regionais, para, posteriormente, se conquistar a condição de indústria madura e equilibrada. Porém, ao se confrontar com um

cenário conjuntural adverso, além da presença de pressões diversas exercidas por distintos segmentos sociais internos e externos mais conservadores, o Governo também lançou mão de políticas econômicas restritivas e conservadoras com a finalidade de contornar os problemas de “curto prazo” e equilibrar as variáveis macroeconômicas.

Seria inexato dizer que ele [Vargas] deu prioridade máxima as medidas de industrialização integral, às expensas de todos os objetivos de curto prazo [...]. Na prática, Vargas atacou os problemas econômicos a curto prazo, com uma política mista. No campo externo, ele tinha de se preocupar com o balanço de pagamentos e a necessidade de ajustar os ingredientes, de molde a evitar os déficits crônicos. No campo interno, ele se defronta com o problema da inflação, com as resultantes tensões sociais, e a necessidade de encontrar uma estratégia de investimentos que elevasse ao máximo os benefícios, tantos sociais quanto econômicos do desenvolvimento futuro. (SKIDMORE, 1976, p. 124).

Para Skidmore (1976) e D’araújo (1982), esta maneira ambivalente é resultado da conjuntura, tanto externa, quanto interna, assim como foi resultado da composição do Governo e sua política de conciliação que tal gestão empregara.

2.4.1 *Conjuntura externa e política cambial*

Um das vertentes dessa ambivalência econômica se fez presente na condução da política externa e cambial do Governo Vargas. É consensual entre os autores que compõem esta linha de interpretação (D’ARAÚJO, 1982; LESSA, 1983; SKIDMORE, 1976) que Vargas, em seu projeto inicial, desejava, em algum grau, consolidar uma indústria de base nacional de forma a livrar o Brasil da dependência externa e de sua condição de exportador de matérias-primas. Desse modo, poderia se consolidar um padrão de “desenvolvimento autônomo e independente, não-subordinado ou alinhado diretamente a qualquer potência econômica internacional” (D’ARAÚJO, 1982, p. 95).

Vargas não repudiava totalmente o ingresso do capital externo de forma a extirpá-lo completamente das relações produtivas nacionais, mas sim apoiava ter-se um sistema de controle de seu fluxo e circulação, bem como implementar algumas restrições à sua incursão em algumas áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico nacional.

Não nos opomos, como se costuma insinuar, à vinda de capitais estrangeiros para o Brasil. Ao contrário, desejamos que venham. Somos contrários, sim, à entrega de nossos recursos naturais, de nossas reservas ao controle de companhias estrangeiras, em geral a serviços do capital monopolista (VARGAS, 1951, p. 255-258 apud D’ARAÚJO, 1982, p. 94).

Porém, dadas as condições conjunturais que se apresentaram, fortemente marcadas pelo contexto político-militar da “guerra fria” e da crescente influência econômica norte-americana nos países sul-americanos, especificamente no Brasil, esta forçou o País a ser redefinido (bem como ser coagido a se redefinir) explicitamente nos planos das relações

políticas e econômicas em âmbito internacional. Assim, “por injunções da política externa, o País fora impelido a inserir-se dentro da esfera de influência norte-americana” (D’ARAÚJO, 1982, p. 81), procurando também adaptar-se às regras tradicionais do sistema econômico internacional (pelo menos do bloco capitalista) do contexto do pós-guerra de uma forma que nem sempre foi favorável aos interesses nacionais.

Desde a posse de Harry Truman, em 1945, materializou-se uma reorientação da política externa norte-americana, em que os Estados Unidos passaram a incentivar técnica e financeiramente os esforços de desenvolvimento econômico e industrial dos países do em desenvolvimento, particularmente nesta análise para o Brasil, como foi definida pela enfática mensagem do presidente ao Congresso norte-americano conhecida do “Ponto IV de Truman”. Esta política externa norte-americana, entre outros objetivos, visava ajudar financeiramente o Brasil de forma a barrar possíveis aproximações com o bloco comunista, apoiando o processo de industrialização brasileira e ampliando as condições de trocas econômicas entre os EUA e o Brasil (D’ARAÚJO, 1982).

Materialização desta aproximação entre o Brasil e os Estados Unidos, em julho de 1951, tem início aos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), na qual se objetivava a formulação e implementação de projetos relativos aos planos básicos de desenvolvimento brasileiro, fornecendo cooperação técnica e financeira aos setores infraestruturais da economia brasileira, especialmente nas áreas de transporte e energia, consideradas pela Comissão os dois principais pontos de estrangulamentos da economia brasileira.

A ambiguidade está presente mais uma vez, como apontaram D’araújo (1982) e Skidmore (1976), ao se aceitar a ajuda externa, inclusive na formulação das propostas para a expansão do setor industrial de base que, por definição, deveria ser um dos principais elementos que levariam o País a um status de nação independente dos grupos e nações estrangeiras.

Se por um lado a “comissão, que esteve, na prática, voltada para os interesses de empresas norte-americanas ligadas a grupos econômicos no Brasil” (D’ARAÚJO, 1982, p. 145), além desses projetos serem “tecnicamente adaptados às exigências de instituições financeiras estrangeiras, tais como o Export-Import Bank e o Bank for Internacional Reconstruction and Development” (SKIDMORE, 1976, p. 126), por outro, “o trabalho da Comissão Mista deu grande impulso ao planejamento da política de investimento” (SKIDMORE, 1976, p. 125). Esta criou condições para que fosse formado, por exemplo, o BNDE, instituição encarregada de financiar e gerir os recursos captados no Brasil ou pelo

Eximbank e BIRD (constituindo, para tal, o Fundo de Reparcelamento Econômico), que detinha a missão de “anular ou reduzir as deficiências infraestruturais da economia brasileira” (BNDE, 1955 apud SKIDMORE, 1976, p. 125), além de estabelecer um cronograma de investimentos em transporte, energia e indústria de base. Agenda esta prevista no Plano de Reparcelamento Econômico (também conhecido como Plano Lafer), anunciado em setembro de 1951, pelo Ministro da Fazenda Horácio Lafer.

Tabela 11 – Projetos Aprovados pela CMBEU – 1951 a 1953

Especificação dos Projetos	Quantidade	Em US\$ mil	Em Cr\$ mi.	Custo Total (Cr\$ mi.)
Estradas de Ferro	17	145.379	7.671	10.627
Estradas de Rodagem	2	6.611	-	135
Portos	4	37.811	730	1.496
Navegação Costeira	4	29.147	417	1.007
Energia Elétrica	9	129.746	4.603	7.229
Diversos (Agricultura, Álcalis, Silos e Metalurgia)	5	37.985	598	1.368
Total	41	368.679	14.019	21.862

Fonte: CMBEU, 1954 apud D’aráujo, 1982, p. 145

Como pode ser visto na Tabela 11, afinal a Comissão acabou aprovando 41 projetos do Plano de Reparcelamento Econômico elaborado pelo Governo, para os quais calculava serem necessários cerca de 22 bilhões de cruzeiros, dos quais 14 bilhões seriam financiados em cruzeiros pelos governos federal e estaduais e cerca de 8 bilhões, equivalentes a cerca de 387 milhões de dólares, seriam financiados pelo BIRD ou pelo Eximbank. Desse investimento total, 60,6% deveriam ser alocados no setor de transportes, 33,1% no setor de energia elétrica e 6,3% em projetos relativos à indústria, máquinas agrícolas e estocagem de cereais (D’ARAÚJO, 1982, p 145).

D’aráujo (1982) alegou que, de fato, os empréstimos para esses projetos pré-acordados não foram integralmente liberados, sendo uma parte concedida “Entre 1952 e 1953, apenas 15 projetos recebem financiamento, somando 181 milhões de Dólares” (D’ARAÚJO, 1982, p. 146). O restante do montante ficou pendente durante o período de atuação da CMBEU, isto é, até julho de 1953, quando, por uma reorientação da política externa norte-americana, teve-se por encerrados seus trabalhos.

A substituição do Governo democrata de Truman pelo republicano presidido por Eisenhower em 1953 representou um endurecimento da política externa dos EUA para com o Brasil. Segundo Skidmore (1982, p. 152), “o governo Eisenhower decidiu, de início, reavaliar o alto nível de assistência pública assumido na política econômica externa de Truman”. Desde

modo, logo nos primeiros meses do Governo republicano foram suspensos os empréstimos direcionados aos programas de desenvolvimento, interrompendo a política de financiamento dos projetos de fomento aos setores base da economia previstos pela CMBEU. A nova orientação tomada pelos EUA pregava que os recursos públicos e multilaterais não deveriam mais ser direcionados aos projetos nacionais de expansão do setor produtivo dos países em desenvolvimento, devendo tais recursos, agora, serem provindos de fundos de investimentos privados. Esta reorientação comprometeu decisivamente as pretensões de fomento e desenvolvimento dos projetos de investimentos em infraestrutura básica propostos pelo Plano de Reparcelamento Econômico, agravando, ainda mais, a crise de relação do Governo brasileiro com o setor estrangeiro.

2.4.1.1 Política cambial: gestão do capital estrangeiro

D'araújo (1982) alegou que a CMBEU criou, na verdade, certas condições para que o País pudesse “jogar com o interesse do capital estrangeiro, como também lhe fazia concessões significativas” (D'ARAÚJO, 1982, p. 139). Os resultados finais da disputa entre interesse nacional e limitações do setor externo, dadas as dificuldades de se obterem os financiamentos necessários para as inversões produtivas previstas, nem sempre foram os mais favoráveis para a implementação de um projeto econômico e industrial independente.

Ainda com o Governo democrata estadunidense, em 1951, “Vargas indicou em sua mensagem ao Congresso que seu Governo iria facilitar investimento de capitais privados estrangeiros, sobretudo em associação com os nacionais” (SKIDMORE, 1982, p. 126), indicando que havia virtudes no funcionamento regular do sistema financeiro internacional, como relevou D'araújo (1982, p.94):

O que se coloca aqui é o tipo de colaboração que o capital estrangeiro pode oferecer ao desenvolvimento brasileiro. O exemplo de Volta Redonda surge como o modelo a ser seguido nos empreendimentos econômicos de grande porte. A sociedade de economia mista, com ampla participação do Estado e do capital privado nacional e com a contribuição minoritária do capital estrangeiro, aparece como a melhor fórmula para execução de um programa econômico autônomo.

Skidmore (1976) alegou que, apesar das dificuldades de financiamento interno dos projetos de expansão da capacidade produtiva nacional, dada a imaturidade do sistema bancário, da captação e do direcionamento da poupança interna, já era de conhecimento das autoridades governamentais, inclusive do próprio Presidente Vargas, que uma associação pelo menos parcial com o setor externo era inevitável para promover o desenvolvimento econômico brasileiro. Porém, essa aproximação com o sistema financeiro internacional

repercutiu negativamente para a imagem do Governo perante seus aliados políticos de orientação nacionalista mais radical, uma vez que “tal cooperação poderia sempre parecer submissão às exigências estrangeiras” (SKIDMORE, 1982, p. 127).

Por esta razão, “para justificar tais medidas, o Governo Vargas sucumbiu algumas vezes à tentação de rotular os estrangeiros como vilões que haviam obrigado o Brasil a medidas que, de fato, qualquer Governo responsável teria que adotar” (SKIDMORE, 1982, p. 127). Partidária deste mesmo entendimento, D’araújo (1982) relatou que:

Em mensagem lida em 31 de dezembro de 1951, Vargas denunciava as fraudes contra a lei que regulamentava a remessa de lucros e juros para o exterior. Pelo Decreto-Lei 9.025 de 27 de fevereiro de 1946 “as remessas de juros, lucros e dividendos não ultrapassariam 8% do valor do capital registrado, considerando-se transferência de capital o que exceder essa percentagem (art. 6º). O que se observava, contudo, era o desrespeito quase que total a esse regulamento (D’ARAÚJO, 1982, p. 147).

Skidmore (1976, p. 131) demonstrou que, em 1951, as remessas de lucros alcançaram uma cifra de 137 milhões de Dólares, um crescimento de aproximadamente 65% do valor observado no ano anterior, de 83 milhões de Dólares (aproximadamente o mesmo nível que nos dois anos anteriores). Uma vez evidenciado tal resultado, o Governo anunciou um novo regulamento em janeiro de 1952 que condicionava que os montantes de lucro, dividendos, *royalties* e outros rendimentos do capital estrangeiro só poderiam ser remetidos ao país de origem se não ultrapassassem a cifra original de recursos que efetivamente houvesse ingressado no Brasil e que constasse no registro da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil.

Esta nova regulamentação, que agradava os setores nacionalistas e de esquerda, não foi apoiada por parte das autoridades governamentais. Tanto o Ministério da Fazenda, dirigido por Horácio Lafer, e o Ministério do Exterior, chefiado por João Neves da Fontoura, quanto a Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, não receberam bem a nova lei, uma vez que “demonstravam suas preocupações quanto às repercussões que o referido decreto possa gerar sobre os compromissos já assumidos” (D’ARAÚJO, 1982, p. 147). Estes órgãos alegavam que, com a alteração da “legislação sobre as remessas de lucros, o Governo arriscava-se a não receber os primeiros financiamentos do BIRD, prometidos até o final de julho de 1952. Assim, sem eles, o Brasil veria destruído seu plano de financiamento, tendo que apelar para a emissão e a inflação” (D’ARAÚJO, 1982, p. 147).

Tal o grau de instabilidade, tanto nos setores internos mais conservadores, quanto nos setores externos, criada pelo decreto que levou a supressão, um ano depois, das limitações ao capital externo impostas em janeiro de 1952, sendo assim, substituindo o esquema de restrição ao fluxo de capital internacional por um mercado de câmbio livre que perdurou até o

anúncio da Instrução 70 da SUMOC, em outubro de 1953. Com isso a legislação brasileira para remessas de rendimentos tornou-se uma das menos restritivas de toda a América Latina. Mesmo com a Instrução 70 da SUMOC, este cenário não se altera, uma vez que, houve apenas uma pequena alteração na política cambial com a adição do custo de câmbio à taxa de câmbio oficial. Esta reforma na política de remessas apaziguou a insatisfação dos investidores externos e da desconfiança dos órgãos multilaterais de financiamento. Além do mais, em virtude desta reforma, o mercado foi aberto para quase todas as transações de capital.

Foi esta sucessão de acontecimentos que fez D'aráujo (1982) concordar com Skidmore (1976), ao relatar que os planos iniciais do Presidente de se implantar um esquema de restrições ao ingresso a atuação do capital externo, não foi realmente materializado. Porém, a autora relevou que, embora esta diretriz não tenha se consolidado na prática, não se pode se dizer que o ideal nacionalista tenha desaparecido por completo, ao contrário a tônica nacionalista esteve presente no discurso oficial, dividindo dualmente a orientação do Governo deveria tomar em relação a participação do setor estrangeiro em âmbito interno:

Na prática, as metas esboçadas na campanha fracassaram em grande parte, não se traduzindo em política efetivas do Governo. Apesar da manutenção de um discurso nacionalista, constata-se que o Brasil teve que ceder efetivamente aos interesses norte-americanos, particularmente ao capital estrangeiro e aos recursos naturais do País. Da mesma forma que no plano político, a trajetória do Governo no plano econômico é marcada por contradições constantes que acentuam a defasagem entre o discurso ideológico e as práticas efetivas. (D'ARAÚJO, 1982, p. 96).

Se a convivência dessas orientações variadas e a tomadas de algumas decisões contraditórias parecem totalmente inconsistentes e irreconciliáveis, estas procuravam uma solução de equilíbrio entre a cooperação externa e a soberania nacional para o desenvolvimento econômico e industrial do País.

Para o Brasil, as restrições à participação do capital estrangeiro na extração no aproveitamento dos recursos minerais estratégicos representavam uma das medidas que seriam necessário recorrer para a defesa da soberania nacional. Embora na prática essa diretriz não tenha sido seguida, nem por isso a tônica nacionalista desapareceu: continuou presente no discurso oficial sobre o que deveria ser feito e nas denúncias sobre os obstáculos à efetivação desse projeto. (D'ARAÚJO, 1982, p. 100).

2.4.1.2 Política cambial: controle cambial e intervenção no preço relativo da moeda nacional

Segundo D'aráujo (1982) e Skidmore (1976), a política cambial de intervenção no preço relativo da moeda nacional e política de regulamentação/taxação das cotas cambiais para importação e exportação deveriam ser entendidas como um instrumentos econômicos reguladores dos preços relativos dos produtos importados, sendo o objetivo destas, constituir mecanismos de proteção à indústria nacional em consonância ao projeto nacional-

desenvolvimentista imaginado; além de procurar garantir o equilíbrio das contas externas, de forma que as encomendas de certos gêneros alimentícios, alguns bens de consumo sem similares nacionais, bens de capital e insumos necessários para a manutenção do ritmo de expansão do parque industrial e consolidação demanda agregada interna não resultassem em atrasados comerciais que impediriam novas encomendas de bens importados e novos contratos de financiamento externo.

No entanto, para tais autores, a política cambial de Vargas deveria ser entendida, também, como um instrumento político que procurava manter o equilíbrio delicado entre as alas mais conservadoras e ortodoxas e o nacionalismo na política econômica. Sendo assim, as medidas cambiais não deveriam ser entendidas apenas pela evolução de sua regulamentação, mas sim devem ser analisadas e interpretadas conjuntamente à luz da própria atuação governamental na política de gestão da capital externo “medidas moderadas tinham que ser contrabalançadas por medidas nacionalistas. Ataques ao capital estrangeiro, por exemplo, tinham que ser contrabalançados por liberalização do câmbio” (SKIDMORE, 1976, p. 132).

Deste modo, em concordância com Skidmore (1976) e Lessa (1983), D’araújo (1982) enfatizou que o propósito da intervenção cambial no Governo de Vargas era de “equipar o País com uma indústria de base nacional, livrar o Brasil da dependência externa e de sua condição de exportador de matérias-primas” (D’ARAÚJO, 1982, p. 94), porém a autora não deixou de relevar que esta conduta “procurava uma solução de equilíbrio entre cooperação externa e desenvolvimento independente do País” (D’ARAÚJO, 1982, p. 148).

De acordo com este entendimento, Lessa (1983) e Skidmore (1976) argumentaram que o afrouxamento do regime de cotas cambiais instituído nos primeiros meses de 1951, pelo recém-empossado Governo varguista, visava saciar a demanda interna reprimida (tido pelas autoridades econômicas da época como um dos principais fatores para o reaparecimento do processo inflacionário observado em fins da década de 40 e começo de 50), déficit de consumo este, resultado da rígida política de controle cambial vigente desde junho de 1947 em que, o então Presidente Dutra introduziu um conjunto de controles cambiais que estabeleceu um drástico sistema de restrição das importações.

Além do mais Skidmore (1976), D’araújo (1982) e Lessa (1983) conferiram ao acirramento das tensões da Guerra Fria materializada pela incursão da Guerra das Coreias, um dos fatores que explicam o relaxamento das cotas para importar, uma vez que a possibilidade real do refluxo do comércio internacional e conseqüentemente, a volta das condições difíceis de abastecimentos de produtos importados, principalmente os considerados “essenciais” para a continuidade do ritmo de expansão industrial, afetariam

severamente o projeto governamental de consolidação de um parque produtivo (industrial) maduro e heterogêneo.

Apesar das exportações apresentarem um crescimento em 1950, na qual beneficiou o País com um excedente de exportação da cifra de US\$ 425 milhões em conta corrente, em decorrência da política de liberação das cotas de importação de 1951, neste ano o excedente decresceu para 67 milhões de Dólares, sendo que as importações totalizaram 1,7 bilhões de dólares, resultado nunca visto nos anos precedentes. (SKIDMORE, 1976, p. 126-127).

Ainda em 1951, dado o rápido declínio dos saldos comerciais, em agosto, o Governo reinicia processo severo de controle de cotas de importação. Como estas cotas detinham prazos de validade – 6 meses para bens supérfluos e 1 ano para bens de produção – a conduta de recrudescimento das importações não obteve o efeito esperado até os meses iniciais de 1952, conduzindo assim “a uma diminuição da capacidade competitiva dos produtos de exportação brasileiros” (LESSA, 1983, p. 21).

Deste modo, a situação cambial se deteriorou ainda mais em 1952, quando o saldo positivo precedente se transformou em um déficit de exportação de 286 milhões de Dólares, havendo um declínio da receita cambial proveniente das exportações em conjunto a um nível continuamente crescente das importações (SKIDMORE, 1976, p. 127).

Com este cenário externo deteriorado, “era claro que o Brasil não poderia mais viver com o complexo sistema de controles cambiais e a supervalorização do cruzeiro” (SKIDMORE, 1976, p. 127). Em fevereiro de 1953, como descreveu Skidmore (1976), foi instituída a Instrução 48 da SUMOC, a qual determinou um regime de taxas múltiplas, resultando, portanto, em um regime misto de taxas de câmbio: taxa flutuante, taxas múltiplas e taxa fixa. A taxa de câmbio flutuante (livre), para os movimentos de capital e turismo; e as taxas múltiplas, para as exportações; além disto as importações continuaram submetidas ao controle quantitativo da CEXIM, concluindo a primeira etapa para a flexibilização da política cambial. Em outubro de 1953, foi dado mais um significativo passo à política de flexibilização cambial, neste mês a SUMOC instituiu sua Instrução de número 70 que estabeleceu o sistema de "leilões de câmbio", via compartimentalização das importações em cinco categorias. Também restabeleceu o monopólio cambial do Banco do Brasil e extinguiu o controle quantitativo das importações.

Em conjunto, as duas medidas reorientaram o modo de condução da política cambial, a qual:

Ao estabelecer categorias múltiplas para diversos tipos de exportações, importações e movimentos de capitais, este sistema ajudou a restaurar as exportações brasileiras em nível competitivo no exterior, e serviu como poderoso instrumento para canalizar as importações para setores considerados essenciais para o desenvolvimento econômico de base [apoiadas em uma taxa reduzida]. (SKIDMORE, 1976, p 127).

Como também enfatizou Lessa (1983, p. 22):

Esquemáticamente poderiam ser resumidas as principais implicações desta reforma cambial no processo de industrialização: a) consolidação da reserva de mercado para as produções substitutivas mediante o encarecimento relativo da importações incluídas nas categorias com taxas de câmbio mais elevadas; b) concessão de subsídios (implícitos nas categorias com tipos de câmbio mais baixos) para a internação de bens de capital e insumos requeridos pelo desenvolvimento industrial; e c) possibilidade de que o Estado, através das operações de compra e venda de divisas, voltasse a participar financeiramente das rendas de intercâmbio²¹.

Todos estes pontos da reforma cambial acabaram, também, por imprimir um viés nacionalista e desenvolvimentista à política (D'ARAÚJO, 1982; LESSA, 1983).

Esses novos controles cambiais, anunciados desde janeiro de 1953, instauraram um sistema múltiplo de taxa de câmbio, que instituiu uma escala móvel de desvalorização de fato. Esperava-se que as novas medidas corrigiriam o déficit do balanço de pagamentos, tornando as exportações brasileiras mais acessíveis nos mercados mundiais²² e mais caras as importações, ao mesmo tempo que, através de taxas de câmbios diferenciais, não desencorajariam demasiadamente as importações consideradas essenciais à industrialização. (SKIDMORE, 1976, p. 151).

Porém, por outro lado, Skidmore (1976) afirmou que estas reformas visaram também, recuperar a credibilidade do Brasil para com as autoridades e investidores internacionais, ao tentar equilibrar a conta externa do País, evitando que qualquer tipo de moratória da dívida ou *default* dos financiamentos já firmados fosse esperado pelos agentes forâneos.

Essas modificações ajudaram também a convencer as autoridades financeiras internacionais e os investidores estrangeiros, de que o Brasil estava preparado para manter uma política de equilíbrio financeiro com o mundo exterior, pelo uso medido do mecanismo de preços, e taxas livres de câmbio – as forças clássicas enfatizadas pelos defensores da fórmula neoliberal (SKIDMORE, 1976, p. 127).

Deste modo, o caráter ambíguo do modo de governar de Vargas, expresso na forma de atuação junto à política cambial, pode ser notado uma vez que, com o mecanismo de controle cambial, visou-se barrar as importações ditas como não essenciais ao desenvolvimento econômico, estimular as exportações e a indústria nacional, além de tentar estreitar laços com

²¹ Vale destacar também que a Instrução 70 da SUMOC, por meio dos ágios provenientes do excedente pago pelos importadores, criou um fundo que custeava despesas importantes do Governo.

²² Ficou instituída a classificação diferenciada das exportações em grupos para os quais seriam pagas “bonificações fixas corretoras de seus diferenciais de produtividade, visando estimular a diversificação da pauta de exportações” (LESSA, 1983, p. 22).

o setor internacional, por meio da tentativa de recobrar a confiança dos agentes externos, como alegou D'aráujo (1982, p. 100):

Temos que abalizar também quais as condições que o Brasil e a maioria das nações do mundo tinha para desencadear um processo de desenvolvimento desvinculados dos interesses mundiais. A atuação governamental confirmará essa inviabilidade prática e, mais do que isso, comprovará não só que a desvinculação era impossível, como também a subordinação se tornava irreversível.

2.4.2 Política macroeconômica interna

Para D'aráujo (1982), a gestão das políticas econômicas adotadas, bem como o projeto de desenvolvimento industrial seguido pelo Governo de Vargas, internamente, foi marcada por episódios e ações que se caracterizaram por se aproximarem de fato da ideologia nacional-desenvolvimentista e industrializante. No entanto, também se caracterizou por algumas decisões e propostas conservadoras, que se aproximavam dos postulados ditados pelo receituário da ortodoxia econômica, que detinham o objetivo principal de corrigir os desequilíbrios macroeconômicos de curto-prazo, renegando, pelo menos como objetivo primeiro, o esforço industrializante a qualquer custo.

Embora possamos inferir que o Governo adotou, à nível econômico, uma linha de ação nacional-desenvolvimentista, é a ambiguidade e mesmo ausência de um comprometimento político maior, tanto com ideias quanto com organizações, que marcará profundamente um Governo que oscilou entre posições nacionalistas e soluções conciliatórias e tradicionais. (D'ARAÚJO, 1982, p. 131).

Nesta mesma visão, Skidmore (1976, p. 145) alegou que Vargas “tentava ajustar o seu *approach* nacionalista e ortodoxo em uma estratégia complexa, destinada a manter o apoio das diferentes classes ou partes da mesma classe em estados de espírito diferentes”.

Por sua vez, Lessa (1983, p. 20) afirmou que foi clara a inicial tentativa de implantação de um conjunto de políticas fiscais e monetárias que visaram modificar a estrutura econômica e produtiva interna, no que chamou de “formulação inicial da política de desenvolvimento”. Porém, como foram significativos os desarranjos macroeconômicos de curto prazo vividos pelo País naquela época, o plano nacional-desenvolvimentista não pôde ser realizado integralmente, o que fez com que a grande maioria das metas iniciais e dos mecanismos incentivadores da expansão industrial, sobretudo os fiscais, se resumissem “a simples autorizações legais” (LESSA, 1983, p.14) que apresentaram pouca efetividade, as quais somente foram implantadas de forma decisiva no período do Plano de Metas, arquitetado por Juscelino Kubitschek em fins de década de 50 e começo de 60.

Grande prova deste impasse ideológico, que culminou em uma condução macroeconômica interna ambígua, foi a forma com que Vargas regeu tanto as políticas monetárias, quanto fiscais elaboradas e implementadas em sua gestão, bem como a formação e nomeação do corpo pessoal que se compuseram as pastas e cargos de responsáveis pelas decisões econômicas do País (D'ARAÚJO, 1982).

2.4.2.1 Política macroeconômica interna: política monetária e creditícia

Para que a estratégia central de fomento da atividade industrial, como propulsora do desenvolvimento econômico, fosse factível, o Governo de Vargas planejava uma série de incentivos monetários e creditícios, como, por exemplo, a expansão do volume de crédito concedido (em especial, pelo Banco do Brasil que à época era o maior banco prestador do País, além de ser o maior banco público) para um determinado número de prioridades de investimento, bem como um auxílio, na forma de taxas subsidiadas para tais.

Deste modo, já no primeiro mês de 1951, Ricardo Jafet foi nomeado Presidente do Banco do Brasil. Skidmore (1976), em concordância com D'araújo (1982), alegou que, além de se constituir uma importante jogada de aproximação política às elites industriais e grupos apoiadores do projeto nacional-desenvolvimentista, a nomeação de Jafet, grande defensor de uma política federal de apoio à industrialização apoiada em uma política de expansão do crédito indicava mais uma demonstração de que o novo Governo estava disposto a ampliar a base monetária interna para expandir o setor produtivo, além da demanda agregada nacional.

Skidmore (1976) explicou que, tão logo Jafet assumia de fato o cargo, passando a sua competência a autoria e condução da política creditícia do Banco do Brasil, foi observada uma significativa elevação no volume de negociações de empréstimos e financiamentos voltados ao setor privado, numa clara evidência de que “Ricardo Jafet insistia numa política de crédito fácil” (SKIDMORE, 1976, p. 151).

Porém, havia um grande desequilíbrio macroeconômico que não poderia ser corrigido somente com uma política de expansão produtiva e industrial a qualquer custo e baseada em esforços monetários e creditícios expansivos por parte das autoridades monetárias: o crescimento súbito da taxa de inflação. Após os primeiros anos do pós-guerra em que houve índices relativamente estáveis, “no Rio de Janeiro, por exemplo, o custo de vida, em 1950, subiu de 11 por cento, enquanto que o aumento em qualquer dos anos anteriores, desde 1945, registrara uma máxima de 6 por cento” (SKIDMORE, 1976, p. 123; 145).

Neste mesmo sentido, Lessa (1983, p. 23-24) relatou que, a partir de 1949, pôde-se observar o reaparecimento do processo de elevação do nível de preços em virtude dos seguintes acontecimentos: naquele ano, foi sentida uma pressão de demanda provinda da

monetização extra advinda dos bons resultados das vendas externas, em especial do café. Oferta adicional de divisas que repercutiu em pressões inflacionárias de tipo conjuntural; outro acontecimento externo vivido no período foi a eclosão da Guerra da Coreia e a perspectiva de uma nova fase de restrição de importações que levou o Governo a formular uma política de forte endividamento externo, bem como obrigou os agentes privados a anteciparem suas encomendas externas – fatos em conjunto que representam forte estímulo à intensificação inflacionária; por último, o significativo déficit de inversões públicas nas áreas de infraestrutura, sobretudo transporte e energia, que agia cada vez mais com a expansão econômica e industrial como um indutor da elevação do nível geral de preços, uma vez que este representava um fator adicional de expansão dos custos dos produtos manufaturados e gêneros agrícolas.

De certo, como argumentou Skidmore (1976, p. 123), uma controlada taxa de expansão inflacionária não deixava de deter seu efeito positivo para a estratégia de acumulação industrial, uma vez que criava um mecanismo de poupança forçada em direção aos agentes formadores de preço²³ (em especial, a classe industrial urbana), ajudando na redistribuição da renda em direção aos investimentos em áreas vitais. Porém, o autor enfatizou que a aceleração da inflação trazia, por outro lado, sérias desvantagens, exercendo um efeito negativo no balanço de pagamentos (considerado um dos pontos estruturais de estrangulamento da economia interna), pois tornava as exportações brasileiras relativamente mais caras no mercado internacional (por conta da manutenção artificial da taxa cambial em Cr\$ 18,5 por Dólar), além de desencorajar os investimentos externos e estimular o aumento de recursos remetidos ao exterior. Além do mais, a inflação provocava visivelmente um clima de insatisfação popular que “agrava as tensões sociais porque tornara dramáticas as alterações na distribuição de renda” (SKIDMORE, 1976, p. 145).

Para o combate deste cenário de distorções intensas dos preços, D’araújo (1982), em concordância com Skidmore (1976), afirmou que a nomeação de Horácio Lafer, que defendia uma linha mais contencionista para a política creditícia²⁴, ao cargo de Ministro da Fazenda,

²³ Esta poupança forçada se formava quando os capitalistas industriais (formadores de preço) repassavam aos preços finais dos bens manufaturados a uma taxa incremental da inflação do período de forma *ex ante* ao repasse deste mesmo índice aos salários da classe trabalhadora, de forma que estes primeiros auferissem ganhos e aumentassem seus rendimentos. De fato, Skidmore (1976, p. 123) alegou que a elevação do nível geral de preços, com salários monetários constantes, reduziu os salários reais e os custos relativos de produção, o que estimulou os investimentos. A inflação constitui, portanto, uma poupança forçada, embolsada pelos empresários, que se traduz em novos investimentos.

²⁴ “Grosso modo [Lafer] defende uma linha contencionista nos créditos” (D’ARAÚJO, 1982, p. 111).

possibilitou a oportunidade de se pôr em prática um plano de estabilização inflacionária por meio de uma conduta de arrefecimento da taxa de expansão da base monetária interna²⁵.

Mais uma vez, Vargas trafegava entre dois modos de condução da política econômica interna, os quais eram radicalmente distintos entre si, sendo praticamente irreconciliáveis: de um lado e em consonância ao projeto nacional-desenvolvimentista, contava com uma política creditícia expansionista, cujo grande representante era Jafet à frente do Banco do Brasil; porém, de outro lado, devia conter a expansiva trajetória inflacionária que o País havia entrado, considerada um dos mais representativos desequilíbrios macroeconômicos de curto-prazo enfrentados pelo Brasil. Para isso contava com a atuação mais conservadora do Ministro da Fazenda Horácio Lafer, sendo este um grande apoiador de uma política monetária de caráter deveras arrefecido (SKIDMORE, 1976; D'ARAÚJO, 1982).

[Assim,] apelando para os sentimentos de nacionalismo econômico, Vargas estava portanto numa corda-bamba. Tentava ajustar seu *approach* nacionalista e ortodoxo a uma estratégia complexa. [...] Quaisquer tentativas anti-inflacionárias e de estabilização podiam provocar a oposição de todos os setores da economia. Por outro lado, a necessidade de medidas anti-inflacionárias se havia tornado inelutável” (SKIDMORE, 1976, p. 145-146).

De fato, a estratégia ambígua adotada por Vargas, além de provocar uma significativa disputa entre o Ministério da Fazenda e o principal banco do País, prejudicava o andamento do projeto central que procurava convergir à imperiosa necessidade de expansão e modernização do setor produtivo nacional (em especial a indústria nacional) a contenção dos desequilíbrios macroeconômicos vividos internamente.

Em uma demonstração deste complexo e misto estilo de condução da política econômica, em dezembro de 1951, Vargas decretou um aumento do salário mínimo. Este aumento “pouco mais do que fez cobrir os mais recentes aumentos de preços” (SKIDMORE, 1976, p. 145-146), já que o salário mínimo não havia sido reajustado oficialmente desde 1943. Esta elevação significou mais uma pressão em direção ao aumento dos custos e repasse inflacionário dos preços industriais. No Rio de Janeiro, por exemplo, o índice aumentou mais 11 por cento em 1951 e pulou para 21 por cento em 1952 (SKIDMORE, 1976, p. 123). Com isto, Lafer foi prejudicado, ainda mais, em seus esforços em dar continuidade a seu programa de estabilização (SKIDMORE, 1976, p. 150).

²⁵ Skidmore (1976) e D'araújo (1982) descrevem o Plano Lafer como uma tentativa de garantir a expansão da produção sem prejudicar o equilíbrio orçamentário, porém ambos fazem uma grande distinção do ideário de Horácio Lafer em contraposição a Ricardo Jafet, bem como do modo de atuação de cada, alegando que Lafer detinha um posicionamento do modo de condução da política econômica, a ser adotada, com um viés muito mais conservador do que o pretendido por Jafet e, inclusive, apoiado por Vargas.

Com o cenário inflacionário agravado, aliado aos recentes indícios de irregularidades em algumas operações do Banco do Brasil, Jafet pediu demissão em janeiro de 1953. Com a demissão, mesmo com a vitória (pelo menos parcial) de Lafer em sua disputa com Jafet, o cenário conjuntural adverso fez com que o então Ministro da Fazenda fosse substituído, em junho de 1953, por Oswaldo Aranha, em uma tentativa de restabelecer as bases políticas necessárias para que se fosse possível dar início a um programa anti-inflacionário mais completo e incisivo do que o anterior (SKIDMORE, 1976, p. 151).

O novo Ministro da Fazenda, agora apoiado pelo recém-nomeado Presidente do Banco do Brasil, Souza Dantas, pretendia lançar um Plano de Estabilização “seguindo uma política de estrita economia, [compressão da base monetária e crédito à disposição]. Advertiu que o Brasil não só podia senão conter prudentemente a velocidade do processo de industrialização” (SKIDMORE, 1976, p. 151). Assim, em outubro de 1953, foi lançado o Plano Aranha, que previa, sobretudo, uma política de restrição de crédito em conjunto a um novo esquema de controle cambial.

No entanto, como Skidmore (1976) relatou que, seguindo sua estratégia, considerada ambígua de tentar recompor as bases políticas com os setores nacionalista radicais, Vargas nomeia João Goulart para a chefia do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, além de colocar em prática, em fevereiro de 1954, a proposta de reajuste salarial arquitetada pelo próprio Goulart, quando propôs um projeto de aumento do salário mínimo de 100%. Como esperado, tal aumento salarial desencadeou efeitos inflacionários, fato este que “alarmou a classe empresarial, que sabia que não poderia absorver o novo aumento sem um grande aumento de preços” (SKIDMORE, 1976, p. 171). “A taxa de inflação de 6,4% em 1948/49 [se eleva] para 14,9% em 1953” (LESSA, 1983, p. 24).

Como consequência desde repentino aumento dos custos produtivos, foi notado também um relevante aumento dos empréstimos para saldar a despesa. Com este decreto, os planos de estabilização geridos por Aranha foram severamente prejudicados: “De fato, frente ao contencionismo econômico adotado pelo chamado Esquema Aranha, a política de aumentos salariais defendida por Goulart [e posta em prática do Presidente Vargas] entrava em choque pelas orientações governamentais.” (D’ARAÚJO, 1982, p. 124).

[...] o programa de estabilização de Oswaldo Aranha caminhava mal. As prometidas reduções nos gastos governamentais não se concretizaram suficientemente para contrabalançar o constante aumento das emissões. Além do mais, a organização do sistema financeiro do Brasil era primitiva demais para tornar exequível um programa ortodoxo de estabilização (SKIDMORE, 1976, p. 158).

Assim, novamente Skidmore (1976) e D'araújo (1982) evidenciaram a ambiguidade na condução das políticas econômicas praticadas pelo governo Vargas:

Em janeiro [de 1954], O Estado de São Paulo havia perguntado retoricamente se Jango seria o Jafet (o presidente do Banco do Brasil cuja a política de crédito minara os esforços de estabilização do predecessor de Aranha no Ministério da Fazenda) do período de Aranha. [...] Getúlio havia perdido seu já comprovado senso de equilíbrio. Sua nova estratégia era imprudente, devido a situação política brasileira. (SKIDMORE, 1976, p. 167; 171).

2.4.2.2 *Política macroeconômica interna: política fiscal*

Em relação à política fiscal, D'araújo (1982) constatou que, embora se tenha caracterizado a política do Governo de Vargas como de teor nacional-desenvolvimentista, em vários momentos pôde-se notar a ausência de um comprometimento político maior, denotando em determinadas circunstâncias um posicionamento ambíguo do Governo, em que oscilou entre posições nacionalistas e soluções conciliatórias e tradicionais.

Assim, fica patente a impossibilidade de se chegar a qualquer pacto da união, uma vez que o Governo negocia o tempo todo, mas apenas através de algumas instâncias claramente comprometidas com posições ideológicas diferentes. Configura-se a inexistência de um compromisso do Governo em sua totalidade; o que existe são acordos setoriais com esferas governamentais cujas proposições são distintas e, às vezes, até inconciliáveis. [...]. Sendo assim, embora se façam concessões importantes aos diversos interesses econômicos e políticos, não se consegue um pacto de estabilização mais sólido. (D'ARAÚJO, 1982, p. 34).

Este comportamento de fácil inflexão de conduta das ações governistas, como já dito, era fruto da “existência de duas posições distintas que convivem no poder e que contam com o apoio sistemático do Governo: [...] a Assessoria Econômica da Presidência e o Ministério da Fazenda.” (D'ARAÚJO, 1982, p. 131). Deste modo, o autor argumentou que a formação e o desempenho ministerial refletem a política de conciliação de distintos interesses partidários e orientações econômicas, “instrumento através do qual o Executivo procura conciliar os interesses mais tradicionais e conservadores, inclusive com posições econômicas mais identificadas com os interesses norte-americanos” (D'ARAÚJO, 1982, p. 131). A Assessoria Econômica da Presidência (a qual não carregava compromisso partidário) representava o esforço governista de se implementar um projeto nacional-desenvolvimentista.

Entre as tarefas entre as tarefas que couberam à Assessoria, destaca-se a elaboração de projetos tais como Petrobrás, Fundo Nacional de Eletrificação, Eletrobrás, Plano Nacional do Carvão, Capes, Reforma Administrativa, Carteira de Colonização do Banco do Brasil, Instituto Nacional de Imigração, Comissão Nacional de Política Agrária, Comissão de Desenvolvimento Industrial (subordinada ao Ministério da Fazenda), Banco do Nordeste do Brasil, Plano Nacional do Babaçu, além do planejamento para a indústria automobilística, através da criação da Subcomissão de Jeeps, Tratores, Caminhões e Automóveis, e a elaboração de projetos relativos ao seguro agrícola e ao crédito rural. (D'ARAÚJO, 1982, p. 135).

Decerto, foi autoria e gerência do Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, o plano de reaparelhamento econômico, que articulou uma série de investimentos na indústria de base, transportes e serviços públicos. Porém D'araújo (1982, p. 132) alegou que “a maioria das ações importantes que dali se originaram não estão identificadas com uma política mais autônoma de desenvolvimento”. De fato, o Plano Lafer contou com a contribuição financeira de dois órgãos extranacionais, o Eximbank e o BIRD, além da ajuda norte-americana, expressa pela CMBEU na fomentação dos investimentos previstos pelo plano, em que seus projetos eram concebidos de maneira a serem tecnicamente adaptados às exigências de instituições financeiras estrangeiras (D'ARAÚJO, 1982).

Mesmo após os termos dos trabalhos da CMBEU e a substituição de Lafer por Oswaldo Aranha no Ministério da Fazenda, a ambiguidade na condução da política fiscal e de gastos do Governo ainda é observada por D'araújo (1982). Na medida em que se articulava uma política de apoio à industrialização, sendo incentivada por meio de uma taxa cambial subsidiada para as importações de máquinas, equipamentos e insumos necessários à continuidade do ritmo de expansão da produção industrial, Aranha, em seu plano de estabilização macroeconômica, prometia cortar o déficit, seguindo uma política de estrita economia, advertindo que o Brasil deveria adotar uma política mais contracionista, contendo prudentemente a velocidade do processo de industrialização para não sofrer com distorções de preços. Esta política malogrou em virtude do não cumprimento das metas de redução dos gastos do Governo, além da maior pressão fiscal advinda da política de elevação do salário mínimo de fevereiro de 1954 – ações antagônicas ao objetivo específico de reequilíbrio das distorções macroeconômicas de curto prazo previsto pelo Plano Aranha.

Skidmore (1976), por sua vez, concorda parcialmente com D'araújo (1982) ao alegar que, pelo menos até meados de 1953, Vargas articulava explicitamente sua estratégia de manter o “delicado equilíbrio entre a ortodoxia e o nacionalismo na política econômica. De 1951 a 1953, o seu *approach* foi dialético. Medidas moderadas tinham que ser contrabalançadas por medidas nacionalistas” (SKIDMORE, 1976, p. 132). No entanto, sua

discordância em relação à tese de D'arújo (1982) se dá, como se constata mais à frente neste trabalho, pela suposta virada nacionalista tomada por Vargas no segundo semestre de 1953, na qual se definiu o caráter nacional-desenvolvimentista e apoiador do fomento acelerado da indústria e mercado interno.

Lessa (1983) também reconhece o esforço fiscal (induzido por meio de subsídios de diversas naturezas e ações de investimento do próprio poder público) do Governo varguista para acelerar o processo de expansão da produção industrial, em especial nos setores base da economia e infraestruturais. Porém, contraditoriamente ao estímulo dado a estes setores, em 1952 foram criados diversos reajustes fiscais a fim de majorar as receitas federais: foram elevadas as taxas do imposto sobre o consumo de combustíveis, houve criação de um adicional restituível sobre o imposto de renda no mesmo ano e a captação adicional pelos ganhos de câmbio ocorridos pela implantação das Instruções 53 e 70 da SUMOC. Assim, para o autor, estas reformas fiscais, quando associadas ao conjunto de políticas expansionistas praticadas nesses anos, fizeram com que o projeto de industrialização acelerada de viés nacional-desenvolvimentista não fosse concluído, ou na melhor das hipóteses, fosse concluído de forma parcial, ao fim do Governo de Vargas.

2.5 As Influências do projeto de Vargas no Governo Kubitschek

Diferentemente do debate não consensual exposto no capítulo anterior, dentro desta linha de entendimento a qual caracterizou o Governo de Vargas como ambíguo no conjunto de suas ações, resultado de uma conjunção (na formação governamental) de diferentes correntes ideológicas e posicionamentos no que se refere à condução da política econômica, os diversos autores que a compõem concordam que houve relativa continuidade dos projetos de desenvolvimento capitalista e industrial idealizados e gerenciados pelos governos de Vargas e Kubitschek. Porém, este consenso entre D'arújo (1982), Lessa (1983) e Skidmore (1976) não é total, sendo que tais autores discordaram entre si em alguns fatos e ações tomadas pelos dois presidentes em seus respectivos contextos conjunturais vividos.

Lessa (1983) argumentou que, no Governo de Vargas, realmente houve um projeto de desenvolvimento industrial de caráter nacional-desenvolvimentista. Tal esforço foi entendido pelo autor como pioneiro, uma vez que nos anos precedentes da história republicana brasileira não houvera tentativa semelhante de se consolidar, de forma explícita, um parque industrial nacional diversificado e maduro, capaz de transformar a produção nacional, até então especializada no fornecimento de produtos agrários de baixo valor agregado, em um setor produtivo que fosse apto a fornecer bens e insumos necessários à manutenção e continuidade

do processo de desenvolvimento capitalista brasileiro de forma a livrar o País da dependência externa. Porém, as constantes e persistentes distorções macroeconômicas de curto prazo, em especial, a presença de um acentuado processo inflacionário e desequilíbrio externo, fizeram que partes dos esforços governamentais fossem direcionados para a elaboração e implementação de políticas que objetivavam reequilibrar as variáveis macroeconômicas, “condicionado à política de desenvolvimento” (LESSA, 1983, p. 10).

Deste modo, mesmo que nesta nova fase inaugurada por Vargas puderam ser observadas seguidas providências estimuladoras do desenvolvimento econômico e industrial, não se pôde notar, nos anos de governo varguista, a realização completa da proposta de constituição de um setor produtivo capaz de, por si só, suprir as necessidades oriundas da demanda agregada interna. Ao final do mandato presidencial de Vargas, antecipado em meados 1954 pelo seu suicídio, ainda se podia perceber a presença de um setor produtivo parcial e fragmentado, resultante de um programa de industrialização não complementada.

Assim, com esta premissa entendimento, Lessa (1983) relatou que, de fato, o caráter desenvolvimentista contido no projeto de Vargas foi incorporado ao programa de apoio ao desenvolvimento industrial elaborado e gerenciado pelo Governo de Kubitschek, conhecido como Plano de Metas.

Viu-se que a política de desenvolvimento sofreu solução de continuidade ao longo dos anos 50, tendo sido ensaiada nos três anos iniciais para posterior retomada e confirmação integral de seus objetivos na segunda metade dos anos 50. As providências [tomadas pelo Governo de Vargas] vieram a constituir posteriormente parcela substancial do núcleo de instrumentos utilizados no Plano de Metas. (LESSA, 1983, p. 12).

Neste sentido, o Plano de Metas foi realizado com a proposta de consolidar de forma definitiva a transformação da estrutura produtiva do País que fora anteriormente iniciada por Vargas, conferindo “prioridade à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura” (LESSA, 1983, p. 27).

O conhecido Plano de Metas constitui uma resposta à problemática de uma economia em fase final do modelo de crescimento, via substituição de importações. O pragmatismo instrumental de que está impregnado o plano de Metas encontra suas origens assumidas na primeira metade dos anos 50, quando os óbices da industrialização não complementada se fizeram sentir (LESSA, 1983, p. 20).

Lessa (1983) admitiu que o Plano de Metas não somente:

É este uma confirmação integral da atitude antes modestamente ensaiada [por Vargas] e, ao analisá-lo, estaremos automaticamente cobrindo aquelas providências iniciais, como também, porque estas, em sua imensa maioria, somente irão ser manipuladas plenamente no período de implantação das metas (LESSA, 1983, p. 14).

Vale destacar que, obviamente, os planos arquitetados pelos dois Governos em questão se diferiram em certos pontos, como, por exemplo, no que diz respeito aos transportes, em que foi observada uma grande mudança de prioridades. Até o Governo Vargas, centrava-se no setor ferroviário, ao passo que no de Kubitschek, passou-se a se concentrar esforços no desenvolvimento do setor rodoviário, que estava em consonância com o objetivo de introduzir o setor automobilístico no País. No entanto, estas distinções não se consubstanciam em evidências para que se possa auferir que houve uma ruptura nas propostas desenvolvimentistas de ambos (LESSA, 1983).

Tão somente à luz desta análise, Lessa (1983) argumentou que, no início da década de 60, do ponto de vista qualitativo o Brasil pôde se beneficiar com a significativa redução do coeficiente de importação, bem como da diversificação do setor produtivo industrial, sendo este beneficiado pela ampliação da participação do setor público, sob forma de estímulos concedidos de forma direta (investimentos governamentais em infraestrutura e indústria de base) e indireta (mecanismos fiscais, cambiais e creditícios de favorecimento ao setor). Relevando que “o substancial desta transformação se processou no curso deste último decênio [década de 50]” (LESSA, 1983, p. 9).

Noutro ponto, ao se analisar o caráter nacionalista do projeto de Vargas e Kubitschek, Lessa (1983) constatou, também, que ambos os presidentes articularam políticas de parceria com os demais países, em especial os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que pleiteavam a emancipação produtiva do Brasil. Além disto, em ambos os Governos foi possível observar a postura de aceitação da entrada do capital estrangeiro²⁶ (bem como sua ajuda tecnológica), em especial quando “a partir de 1953, adotou o Governo uma política extremamente liberal quanto à incorporação de poupança externa” (LESSA, 1983, p. 58). Entretanto, vale destacar que o autor argumentou que Kubitschek não chegou a se valer, em nenhum momento, de uma postura mais radical em relação ao capital estrangeiro, como foi o discurso utilizado por Vargas em alguns momentos, não se valendo do uso de expressões tão fortes como “espoliação” e “imperialismo” para qualificar a relação entre os países desenvolvidos, em especial Estados Unidos e o Brasil, embora o Vargas, de fato, nunca tenha instituído uma política de total repúdio ao capital estrangeiro.

²⁶ Em razão dos próprios impedimentos e limites que a estrutura e conjuntura econômica, externa, tecnológica e infraestrutural do Brasil impunham a qualquer projeto de desenvolvimento inteiramente nacional.

Assim, apesar de Vargas portar, assumidamente, certo desejo de transformar o Brasil em um País capaz de gerenciar seu processo de desenvolvimento econômico e social, por mecanismos totalmente endógenos, esta vontade nunca foi transformada em ações efetivas para tal, chegando em certos momentos a assumir objetivos distintos deste referencial. Estes motivos levaram Luiz Gonzaga de Melo Beluzzo, em ocasião de seu texto feito em apresentação de Lessa (1983), a descrever o resultado conjunto das propostas de Vargas e Kubitschek na década de 50:

Nestes anos foram travadas as batalhas decisivas pela consolidação do processo de industrialização. Juscelino ganhou as batalhas que Getúlio concebeu. O “desenvolvimentismo” como projeto de um capitalismo nacional cumpriu seu destino através do Plano de Metas: integrou definitivamente a economia brasileira ao movimento de internacionalização do capitalismo. Neste sentido, Juscelino perdeu as batalhas que Getúlio teria imaginado ganhar. (LESSA, 1983, p 7).

Por sua vez, Skidmore (1976) apresentou evidências em sua referida obra de que o posicionamento pró-desenvolvimento industrial pautado nos princípios do nacional-desenvolvimentismo de Vargas foi uma herança assumida pelo Presidente Juscelino em sua gestão.

Mesmo com a provável “virada para esquerda” assumida por Vargas, em início de 1954, e descrita por Skidmore (1976), em que o Presidente assumiu um posicionamento político (sobretudo no plano do discurso) que passou a apoiar e articular uma atuação governista mais radical em defesa dos interesses nacionais e dos trabalhadores²⁷ (sempre tentando, ao mesmo tempo, não perder o apoio da classe industrial nacional), o autor deixou implícita a percepção que esta conduta não pôde se caracterizar uma inflexão de postura política ao se analisar a transição de Vargas para Kubitschek²⁸, pois, na nova gestão, este viés nacional-desenvolvimentista não foi abandonado, pelo contrário, o recém-empossado Governo:

Em termos das três fórmulas de desenvolvimento econômico [a neoliberal, a nacional-desenvolvimentista e a nacionalista radical], o Governo Kubitschek seguiu uma política de nacionalismo desenvolvimentista. Foi uma aproximação pragmática a uma economia mista, dirigida no sentido de conseguir a mais rápida taxa de crescimento possível, encorajando a expansão nos setores tanto privados quanto públicos (SKIDMORE, 1976, p. 205).

²⁷ Envolvendo uma solução final que eliminou sua ambiguidade.

²⁸ Transição não subsequente, uma vez que entre estes dois mandatos houve um período governamental de Café Filho, caracterizado pela condução econômica austera e ortodoxa. De fato, a retomada do projeto de aceleração da industrialização em J.K foi considerada por Skidmore (19876) uma resposta óbvia e desejada por diversos segmentos sociais ao período de constrição econômica realizada pelo Governo antecessor (Café Filho).

Skidmore (1976, p. 124) relatou que, anteriormente à referida inflexão de posicionamento tomada por Vargas, desde o início de seu Governo, “a maneira de atacar essas questões [econômicas e políticas] era ambivalente”. Tal postura pôde ser vista em sua primeira formação ministerial em que se tentou abarcar todos os partidos políticos de maior influência e força política, sendo eles apoiadores ou opositoristas entre si, ou mesmo potenciais opositores ou situação. Vargas acreditava que era preciso ampliar as bases políticas no sentido de se criar um clima político adequado para que se implantasse um plano econômico (de viés nacional-desenvolvimentista e, ao mesmo tempo com pressupostos do receituário ortodoxo apoiado pelo *mainstream* internacional) que, ao mesmo tempo, desse condições para que a economia crescesse e controlasse os desarranjos macroeconômicos presentes.

Deste modo, Skidmore (1976, p. 124) alegou que “seria inexato dizer que ele deu prioridade máxima às medidas de industrialização integral, às expensas de todos os objetivos de curto prazo”. Realmente, o que Vargas tentou articular até fins de 1953 foi uma política que tentava manter o equilíbrio entre a “ortodoxia e o nacionalismo na política econômica” (SKIDMORE, 1976, p. 132).

A resultante política “mista” refletia o cálculo de Getúlio quanto às paixões e interesses que se escondiam por trás das forças políticas heterogêneas que ele procurava canalizar. A “mistura” era também produto dos seus próprios instintos políticos, que o inclinavam à conciliação e à solução de compromisso. (SKIDMORE, 1976, p 124).

No entanto, esta estratégia de condução mista da política econômica descrita por Skidmore (1976) não conseguiu atingir seus objetivos; em meados de 1953, os desequilíbrios macroeconômicos de curto prazo, em especial a inflação, ainda eram presentes e concediam substratos para que as tensões sociais fossem intensificadas. Não havia naquele cenário político condições para que qualquer tentativa de estabilização mais radical fosse implementada sem que se provocasse a oposição dos setores da economia.

Este cenário foi mantido até que, em meados de 1953, Vargas deu início a sua reforma ministerial em que, com a nomeação de João Goulart para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o Presidente embarcou “em uma nova estratégia política, baseada em um esforço para mobilizar a classe operária sem afastar os industriais. Essa estratégia seria muito difícil, quando as medidas de estabilização [que estavam previstas também] se fizessem sentir” (SKIDMORE, 1976, p. 149).

A estratégia ainda estava em curso quando, pela mudança de posicionamento da política internacional praticada pelos Estados Unidos após a posse do Governo Republicano

de Eisenhower²⁹, ocorreu o encerramento forçado dos trabalhos da CMBEU, além de ser observada, a partir de então, a nítida diminuição da cooperação externa sob forma de redução do volume de financiamentos externos aos projetos de investimentos nacionais. Assim, “a súbita mudança na atitude americana foi um sério golpe nas possibilidades de uma política econômica por parte do Governo brasileiro” (SKIDMORE, 1976, p. 152).

Vargas passou a adotar uma estratégia mais agressiva, com diversos discursos proferidos, utilizando uma linguagem nacionalista mais extremada, em que denunciava as remessas de lucros excessivas feitas pelas firmas estrangeiras que agravavam a situação do balanço de pagamentos, bem como reduziam as inversões necessárias para que se fosse possível dar continuidade ao processo de aceleração industrial interna. Em linhas gerais, “atribuiu as dificuldades econômicas crônicas do Brasil à má fé dos estrangeiros” (SKIDMORE, 1976, p. 157). Não somente no plano dos discursos, em maio de 1954, Vargas dá mais um passo à sua estratégia agressiva ao anunciar o aumento salarial de 100% aos trabalhadores e, finalmente, Skidmore (1976, p. 180) evidenciou que, após seu suicídio, Vargas deixou, em sua última carta, seu “apelo nacionalista mais vigoroso que já fizera”.

Após o breve mandato de Café Filho, Kubitschek assume o Governo respaldado pela aliança PSD-PTB, a mesma que levou Vargas ao poder. O recém-empossado Presidente dá continuidade, em linhas gerais, à estratégia de desenvolvimento econômico iniciada por Vargas e interrompida na ocasião de sua morte, ao seguir uma política de nacionalismo desenvolvimentista (SKIDMORE, 1976).

A estratégia de Kubitschek merece o rótulo de “nacionalismo desenvolvimentista”, e não simplesmente “desenvolvimentismo”, tal a fórmula pela qual foi apresentada ao povo brasileiro. Reforçando os propósitos e as ações do Governo havia um apelo ao senso de nacionalismo. Era o “destino” do Brasil tomar o “caminho do desenvolvimento”. A solução para o subdesenvolvimento nacional, com todas as injustiças sociais e tensões políticas, devia ser a industrialização urgente. (SKIDMORE, 1976, p. 207).

Sua proposta de expansão econômica regida pelo incentivo governamental em prol da aceleração da atividade industrial, que pôde, em linhas gerais, ser resumida no Plano de Metas, garantiu ao País um crescimento econômico real marcante.

²⁹ No qual contestava abertamente a “necessidade de quaisquer medidas especiais, para ajudar o desenvolvimento econômico dos países pobres” (SKIDMORE, 1976, p. 152, rodapé).

A base para o progresso foi uma extraordinária expansão industrial. Entre 1955 e 1961, a produção industrial cresceu 80% (em preços constantes), com as porcentagens mais altas registradas pela indústria do aço (100%), indústrias mecânicas (125%), industriais elétricas e comunicações (380%) e indústrias de equipamentos de transporte (600%). De 1957 a 1961, a taxa de crescimento real foi de 7% ao ano e, aproximadamente, 4% *per capita*. (SKIDMORE, 1976, p 204).

Para que os objetivos fossem atingidos, Skidmore (1976) relatou que o Presidente teve o trabalho de adaptar cuidadosamente sua estratégia nacional-desenvolvimentista a fim de auferir a máxima simpatia da classe industrial interna. Isso foi conseguido graças à concessão federal de crédito fácil à indústria nacional, ao comprometimento em manter um elevado consumo da demanda interna, além de dar continuidade à política de proteção cambial à produção nacional em detrimento às importações. Sem que se deixasse de empregar parte de seus esforços para que seu projeto de desenvolvimento contasse com o apoio e cooperação ativa das autoridades norte-americanas.

Às firmas estrangeiras foi dado um incentivo especial para investir na indústria brasileira [...]. O uso liberal da Instrução 113 da SUMOC, [...] isentava as firmas estrangeiras de providenciar “cobertura” cambial externa para importar maquinaria, desde que tivessem associadas a empresas brasileiras – vantagem não gozada por firmas inteiramente nacionais. (SKIDMORE, 1976, p. 206).

Além disto, o Governo deu início a um programa escalonado de investimentos públicos direcionados à superação de diversos pontos de estrangulamentos estruturais, com destaque para as áreas de transportes e energia e setores produtivos de base (SKIDMORE, 1976, p. 206).

Vale destacar que Skidmore (1976) sublinhou que os anos de Governo de Kubitschek, assim como os de Vargas, também foram marcados pela ocorrência de distorções macroeconômicas de curto prazo que comprometiam significativamente os planos de aceleração econômica e industrial e os esforços em se constituir uma poupança privada nacional que contemplasse as necessidades dos empreendimentos locais. Desequilíbrios que foram combatidos por meio de um plano de estabilização elaborado pelo Ministro de Fazenda, Lucas Lopes, e pelo diretor do BNDE Roberto Campos, de maneira conjunta (e relativamente ambígua), aos projetos contidos no Plano de Metas, que previa a execução investimentos públicos, bem como a concessão de benefícios creditícios e cambiais dados aos setores produtivos em exercício no País.

Porém, por causa da forte oposição ao Presidente (e seu plano de contração monetária, creditícia, salarial e de gastos públicos), por parte dos industriais nacionais e trabalhadores urbanos, Kubitschek foi levado a abandonar o plano de estabilização “substituindo os

conselheiros que haviam planejado o programa [além romper] as negociações com o FMI [um dos maiores apoiadores do programa de estabilização]” (SKIDMORE, 1976, p 233-224). Skidmore (1976) argumentou conclusivamente que Kubitschek, assim como Vargas (de uma forma bem menos radical), optou pelo *approach* nacional-desenvolvimentista em seu governo, uma vez que:

Qualquer desaceleração colocaria em risco as vantagens cuja expectativa se generalizava desde o segundo Governo de Vargas. [Além disto,] sua nova estratégia constituía também uma resposta ao tipo mais apaixonado de nacionalismo que seus próprios esforços [de Kubitschek] para constituir uma confiança nacional tinham, indiretamente, auxiliado a consolidar (SKIDMORE, 1976, p 224; 230).

Por fim, D’araújo (1982) evidenciou o movimento de continuidade dos objetivos centrais da proposta comum de desenvolvimento econômico via aceleração da industrialização assumida por Vargas e, posteriormente, por Kubitschek, quando sublinhou que as orientações contidas no plano de Governo varguista (que coincidiam com as aspirações e anseios pessoais daquele Presidente) se mantiveram de forma cristalizada na colisão partidária que elegeu ambos os presidentes: “[...] se redefine a dinâmica política do sistema no sentido da manutenção do regime e das instituições, incluindo a incorporação definitiva do getulismo ao sistema partidário via aliança PSD-PTB” (D’ARAÚJO, 1982, p. 28). Assim, no “Governo Juscelino Kubitschek constata-se um vigoroso impulso no sentido de se manter e ampliar uma política de fortalecimento do Estado em seu papel econômico planejador” (D’ARAÚJO, 1982, p. 171).

A autora continuou sua argumentação alegando que Vargas, desde a época de campanha, optou pela estratégia de conciliação de interesses na prática irreconciliáveis entre si e mutuamente incoerentes, o que culminou na predominância das várias tentativas não fortuitas de composição e de conciliação políticas com o maior número de segmentos sociais possíveis. Este posicionamento transparece na formação ministerial de 1951, a qual tentava encampar todos os partidos de maior relevância, sendo eles portadores de ideologia díspares, ou não, entre si; bem como na reforma ministerial de meados de 1953, que marcou a tentativa governista de reformular os compromissos com as alas dos trabalhadores urbanos, mas principalmente com a ala conservadora³⁰, a fim de buscar um “consenso máximo” que, até aquele momento, havia se dispensado em virtude da crescente insatisfação social para com o Governo. Ao mesmo tempo em que desenvolveu e apoiou “uma política administrativa e de

³⁰ Que para D’araújo (1982, p. 16) comprovaria que “o Governo não muda de orientação, mas se faz marcar por políticas distintas, que são geradas, simultaneamente, em diferentes áreas de decisão”. Não havendo assim uma inflexão ideológica “esquerdizante”, como sugeriu Skidmore (1976).

planejamento econômico formulada através da Assessoria Econômica da Presidência da República, que imprime ao Governo uma tônica nacionalista [...] e despertava a preocupação dos grupos mais conservadores” (D’ARAÚJO, 1982, p. 25; 34), ao projetar o crescimento industrial baseado no incentivo direto e indispensável do Governo em se constituir uma parque produtor de bens capital e equipamentos legitimamente nacional, podendo este, em alguns casos e se necessário, estar sob posse e ser controlado explicitamente pelo Estado.

D’araújo (1982) evidenciou que a ambiguidade que marcou todo o período presidencial de Vargas não foi causada por indecisão intelectual de Getúlio, mas sim pela tentativa de se conciliar, de um lado, as exigências do nacional-populismo e do desenvolvimentismo, assegurando sua popularidade junto às camadas urbanas e respondendo a seus compromissos nacionalistas históricos; e, de outro, os setores mais conservadores e/ou alinhados com interesses econômicos e políticos forâneos, por injunções da própria política externa³¹. Assim, o apelo nacionalista devia estar adequado a estas demandas, na tentativa de sensibilizar os mais diversos e amplos setores da sociedade.

A curto prazo, existia um objetivo eleitoral na proposta nacionalista, que deveria ser capitalizada, a médio e longo prazos, como instrumento de legitimação para uma futura política de composição de alianças e compromissos. Mesmo que essa composição impusesse limites à proposta, era uma forma de viabilizá-la, sem dúvida. [...] É nesse sentido que se pode dizer que o Governo é coerente em sua ambiguidade. (D’ARAÚJO, 1982, p. 101; 131).

D’araújo (1982) argumentou ainda, que esta singular maneira de articular as forças políticas foi a responsável pelos impasses, pelas ambiguidades e pelos fracassos do Governo varguista.

O sistema partidário é considerado um arranjo político superficial. A legitimidade desse sistema é constantemente questionada, à medida que se questiona a possibilidade de convivência entre aspirações diferentes e objetivos políticos díspares. [...]. Configura-se a inexistência de um compromisso do Governo em sua totalidade; o que existe são acordos setoriais com esferas governamentais cujas proposições são distintas e, às vezes, até inconciliáveis (D’ARAÚJO, 1982, p.32; 34).

Sendo que o Governo “nessa expectativa da grande conciliação acaba por perder-se e isolar-se num emaranhado de compromissos que não ganham a confiança das outras partes interessadas” (D’ARAÚJO, 1982, p. 134).

³¹ “Ao lado de uma assessoria econômica de caráter eminentemente nacionalista, havia contado com outros colaboradores, principalmente nas áreas econômica e de política externa - Horácio Lafer e João Neves da Fontoura -, cuja atuação se encaminhara no sentido de enquadrar, de forma decisiva, os destinos do Brasil no âmbito dos interesses considerados fundamentais pelos Estados Unidos. Defendendo uma posição de "colaboração recíproca", esses dois Ministros se convertiam em mentores e executores de um projeto que implicava selar definitivamente a dependência brasileira” (D’ARAÚJO, 1982, p. 116-117).

Mesmo com o turbulento ambiente político e econômico após o suicídio de Vargas, a dramaticidade do final do Governo favoreceu o populismo, que prevaleceu com Juscelino Kubitschek, uma vez que esta orientação foi marca constante da colisão partidária (PSD-PTB) em que se elegeram ambos os presidentes. Assim, D'aráujo (1982, p. 166) relevou que “nos dois casos, observa-se ainda a preocupação constante em torno da formação de coalizões máximas” (D'ARAÚJO, 1982, p. 166).

Porém, ao se refletir sobre o caráter nacionalista da proposta desenvolvimentista de Vargas e Kubitschek, “o nacionalismo não se dilui [na proposta de governo de Kubitschek] e continua uma força política expressiva, sustentada, contudo, pela oposição: não é assimilado pelo Governo nem pelas forças políticas dominantes” (D'ARAÚJO, 1982, p. 170). O que leva D'aráujo (1982) a concluir que a proposta nacionalista de Vargas não foi seguida por Kubitschek:

Em relação a esse ponto, podemos considerar o segundo Governo Vargas pioneiro e solitário em nossa história política recente. Pela primeira e última vez, um projeto nacionalista conseguiu obter efetivamente um lugar junto ao Governo. Embora não se transformasse em projeto dominante, coexistiu na esfera governamental com outras tendências, o que lhe imprimiu caráter oficial, condição que permanece inédita. A política nacionalista [foi] retornada [apenas] no período Goulart, [porém] revestida de outras características. (D'ARAÚJO, 1982, p. 170).

Deste modo, no Governo Kubitschek, abandona-se qualquer tentativa de se configurar uma política externa em que o capital estrangeiro ingressasse no País sem que se tivesse alguma contrapartida ou direcionamento, como foi ensaiado³² no período de Governo varguista; além disso, D'aráujo (1982) também descreveu que o foco no setores produtores de bens duráveis e de consumo passou ser a tônica no Governo Kubitschek, como bem resumiu Rômulo de Almeida em ocasião de seu texto prefácio de D'aráujo (1982):

Em três pontos, de certa maneira a administração Kubitschek se diferencia da de Vargas: a adesão a uma industrialização que privilegiava os bens duráveis de consumo e a abertura franca ao capital estrangeiro, o que a faz iniciadora do modelo econômico exacerbado depois de 1964; a preferência pelo rodoviarismo - na administração JK se estabeleceu a Rede Ferroviária Federal, mas os recursos legais não foram liberados. (D'ARAÚJO, 1982, p. 4).

O que acabou por diferenciar o foco de atuação do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas do Plano de Metas arquitetado pela equipe do presidente Juscelino Kubitschek.

³² Mesmo sem sucesso, ou no melhor dos casos, apenas no plano retórico do Presidente.

3 A NEGAÇÃO HISTÓRICA DO PROJETO NACIONALISTA

Este presente capítulo se dedica à apresentação dos autores (FIORI & LESSA, 1991; VIANNA, 1987) que concordam que no Governo de Getúlio Vargas havia um esforço explícito, por parte das autoridades, em se fomentar uma proposta de política econômica coerente, dividida em duas etapas³³.

A primeira fase seria marcada pelos esforços de estabilização econômica (a fase “Campos Sales”). Estabilização esta que, pela visão ortodoxa, deveria ser alcançada por meio do esforço da União de se equilibrarem as finanças públicas (por meio de uma maior arrecadação e contenção de gastos) de modo a permitir a implementação de uma política monetária restritiva que combateria a inflação. Somente com o sucesso da primeira fase, e com o esperado afluxo de capital estrangeiro, é que seria iniciada a fase “Rodrigues Alves”, marcada pelos grandes empreendimentos infraestruturais que permitiriam ao Brasil dar prosseguimento ao seu processo de expansão econômica e industrial sem provocar maiores desequilíbrios de ordem estrutural. No entanto, dado o insucesso de se estabilizar as deficiências macroeconômicas de curto prazo nos primeiros dois anos do Governo Vargas, a segunda fase (a dos empreendimentos) nunca foi devidamente consolidada.

Para tais autores, essa orientação observada em Vargas foi consensual na década de 50, quando coube ao Governo varguista idealizar e iniciar o arcabouço programático, porém sendo efetivado apenas no Governo de Kubitschek. Deste modo, as transformações ocorridas no período de Governo de Kubitschek detêm profundas raízes idealizadas no Governo de Vargas.

É válido ressaltar que Carlos Lessa, em dois trabalhos distintos (LESSA, 1985 e LESSA & FIORI 1991), figura em dois capítulos evidenciando assim a mudança de posicionamento do autor acerca da compreensão das características do suposto projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas e suas influências no Governo de Juscelino Kubitschek. Lessa em seu ensaio de 1991, em coautoria com Fiori, explicita tal inflexão de posicionamento ao contestar a existência das condições históricas que sustentassem a ocorrência de um projeto industrializante e nacionalista, negando deste modo algumas de suas conclusões realizadas em ocasião de seu trabalho de 1985, o qual se posicionara alegando a existência, mesmo que não homogênea e parcial, da existência de um projeto nacional-

³³ A referência direta ao projeto “Campos Sales – Rodrigues Alves” (referenciada, inclusive, em diversos discursos e em documentos oficiais assinados por Vargas, Lafer e outras autoridades políticas e econômicas à época) foi utilizada largamente por Vianna (1987), porém não foi citada explicitamente por Fiori & Lessa (1991). No entanto, como a sucessão dos acontecimentos, de um modo geral foi interpretada de forma consensual entre tais autores, julgou-se, nesta dissertação, não ser prejudicial utilizar tal esquema programático como orientador do conjunto de argumentos utilizados para dar coerência a deste capítulo.

desenvolvimentista (como já visto, em razão das próprias configurações conjunturais e institucionais que levaram Vargas à adotar uma tática mista que nem sempre sinalizava para uma proposta genuinamente industrializante e nacionalista).

Este capítulo, no sub-tópico 3.1, se dedica a apresentar os principais condicionantes elencados pelos autores dos fatores conjunturais no Governo do General Dutra (1945-50), que deram bases históricas e materiais para que se fosse possível idealizar e implementar as ações que foram tomadas pelo Governo de Vargas.

Nos subitens seguintes (3.2 e 3.3) são explicitadas as orientações gerais da proposta econômica do Governo Vargas, bem como a formação ministerial e dos órgãos de relevância na condução macroeconômica dos dois primeiros anos do Governo.

Por sua vez, o sub-tópico 3.4 se dedica a remontar as principais ações da política econômica realizadas nos dois primeiros anos de Governo varguista (a fase “Campos Sales”). Sendo este dividido na análise da: política cambial (3.4.1); política de gestão do capital externo (3.4.2); além das políticas macroeconômicas internas (3.4.3): política fiscal (3.4.3.1) e política monetária e creditícia (3.4.3.2).

A seguir, o sub-tópico 3.5 expõe a evolução conjuntural, bem como as medidas econômicas internas e externas adotadas dos dois últimos anos de gestão do Governo de varguista. Sendo dividido em (3.5.1) política de gestão do capital externo e conta capital; (3.5.2) política cambial; (3.5.3) política fiscal e (3.5.4) política monetária e creditícia.

Por último, no sub-tópico 3.6, explicita-se o esforço analítico de Fiori & Lessa (1991) e Vianna (1987) de se evidenciar o estilo de condução da política econômica de Vargas a fim de se constatarem as influências varguistas herdadas por Kubitschek, bem como concluir se houve inflexão ou continuidade em relação ao padrão de desenvolvimento econômico e industrial preterido por Vargas e Kubitschek.

3.1 Os Antecedentes do Governo Vargas: 1946-1950

Vianna (1987) descreveu o cenário conjuntural externo do início do Governo Dutra como sendo beneficiado pela elevação do *quantum* exportado nos anos precedentes (principalmente em direção aos mercados dos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial), com destaque ao algodão em rama, borracha, minérios ferrosos e gêneros alimentícios, elevando assim seu superávit comercial que por sua vez resultou na acumulação de reservas monetárias naquele período. Este superávit também foi explicado pela retração do comércio mundial de bens de consumo duráveis, que diminuiu forçosamente as importações brasileiras, uma vez que os esforços produtivos dos países com maior significância comercial para com o Brasil estavam voltados para produção direcionada aos seus respectivos mercados internos.

Não obstante esta retração comercial tenha ajudado a elevar o saldo comercial, no período inicial da década de 40, em virtude da incapacidade do setor produtor interno de suprir a demanda local, formou-se uma demanda reprimida, tanto de bens de capital, insumos para o reequipamento do setor industrial, quanto de bens de consumo.

Além disso, para Fiori & Lessa (1991) havia à época um consenso de que o Brasil deveria tirar proveito de sua vocação agrícola em detrimento do esforço “a qualquer custo” de acelerar sobremaneira o ritmo de industrialização do setor produtivo. O próprio Ministro da Fazenda do Governo Dutra, Pedro Luiz C. e Castro, dizia em seu relatório de 1946 que:

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 (Relatório de 1946 do Ministro de Fazenda, 1948, p. 9; 156; 172 apud FIORI; LESSA, 1991, p. 574).

Os autores continuam argumentando que havia a esperança de que, com o contexto do comércio internacional normalizado no pós-guerra, o Brasil poderia recuperar sua influência de tradicional agroexportador, aproveitando-se da elevação da demanda por seus produtos de forma a gerar saldo suficiente para quitar suas encomendas dos bens importados.

Neste contexto, como tentativa de suprir a demanda reprimida, Dutra opta por permitir maior acesso dos bens importados ao mercado interno, mantendo assim a taxa cambial em um nível similar à taxa de 1939 (Cr\$18,5/US\$), paridade considerada sobrevalorizada, uma vez que nos anos de 1937 a 1945 a taxa de inflação brasileira se elevou duas vezes mais do que a norte-americana. Conjuntamente, é instituído o mercado livre, com a abolição das restrições de pagamentos vigentes desde 1930. Esta política cambial também visou aliviar a pressão altista dos preços internos por meio de uma política anti-inflacionária, ofertando um considerável volume de Dólares no mercado mundial, uma vez que havia a “crença generalizada de que o setor externo havia sido importante fonte inflacionária do período da guerra, [assim,] acreditava-se possível fazer política anti-inflacionária reduzindo nossas reservas em Dólares com saldos negativos na balança comercial” (VIANNA, 1987, p. 20). Por último, esta política cambial pretendia adequar o País às novas concepções de liberalismo comercial afloradas neste período do pós-guerra, procurando assim fortalecer a reputação de compromisso do Governo vigente com os padrões internacionais financeiros e comerciais, sempre com a intenção de criar um cenário favorável para a futura entrada de capitais estrangeiros no País.

No entanto, Vianna (1987) frisou que as reservas brasileiras não eram, em sua grande porção, conversíveis³⁴, isto é, eram recursos que não permitiam financiar déficits com a área conversível. Foi em razão da falta de percepção do Governo que, de acordo com a natureza das reservas (que em sua maioria era composta de moeda não conversível ou recursos contratualmente bloqueados³⁵), estas não poderiam ser utilizadas para saldar as importações de bens de capital, equipamentos e bens de consumo. Esta “ilusão de divisas” fez com que em menos dois anos se exaurissem quase que completamente as reservas cambiais brasileiras (VIANNA, 1987, p. 19).

Em fins de 1946, dos US\$ 730 milhões de reservas totais, apenas cerca de 100 milhões eram reservas líquidas disponíveis para a área conversível; o restante compunha-se de libras esterlinas (bloqueadas por decisão britânica), moedas inconversíveis (somando US\$ 273 milhões) e ouro depositado nos Estados Unidos. As reservas em ouro (US\$ 365 milhões, 50% do total) eram consideradas pelo Governo brasileiro como reserva estratégica, a ser preservada para emergências futuras [...] Tanto o superávit de 1946, quanto o aparente equilíbrio de 1947-1948 resultaram do excesso de exportações sobre importações para área de moedas inconversível. (VIANNA, 1987, p. 20).

Tabela 12 - Brasil: Disponibilidades Cambiais, Posição em 31 de Dezembro, 1945-1952 (US\$ milhões)

Ano	Moedas Conversíveis	Moedas Compensadas	Moedas Bloqueadas	Operações em Cruzeiros	Total em Moeda	Ouro no País e Exterior	Total
1945	-	-	-	-	269	365	634
1946	92	-	273	-	365	365	730
1947	33	105	216	-	354	379	700
1948	62	109	154	21	346	342	688
1949	121	43	128	45	337	342	679
1950	28	36	70	16	250	342	592
1951	-30	6	11	15	2	342	344
1952	-24	-1.112	0	90	-45	342	297

Fonte: ABREU; BONELLI; CARVALHO; MALLAN. 1977, p. 165 apud VIANNA, p. 109, *in*. ABREU, 1990

Outro fator que potencializou o rápido declínio das reservas do país foi a não compreensão por parte das autoridades da natural queda da demanda mundial por produtos e insumos estratégicos em virtude do término do “esforço de guerra” dos países europeus e dos Estados Unidos.

³⁴ Sabe-se que neste período a conversibilidade da moeda em ouro ou em Dólares, como estava acordado na conferência de Bretton Woods, era um dos principais determinantes e garantidores da “fluidez” e da estabilidade do comércio internacional mundial. A garantia dos valores das moedas e da estabilidade de seus respectivos poderes de compra era assegurada pela conduta das políticas cambiais que assegurariam a paridade fixa com o ouro e com o Dólar americano, ao garantir a estabilidade das taxas reais e nominais de câmbio.

³⁵ Parte das reservas cambiais acumuladas pelo Brasil eram formadas por Libras Esterlinas que, por razões contratualmente acordadas entre os países, somente poderiam ser liberadas para saldar as encomendas feitas de produtos ingleses.

Como demonstra a Tabela 12, as disponibilidades cambiais reduziam-se rapidamente, atingindo desde 1946; além disso, o Brasil começou a acumular atrasados comerciais. Estes atrasados significavam o rompimento dos contratos de fornecimento das importações de insumos e bens de capital que o setor produtivo necessitava para continuar a produzir, limitando o ritmo de produção industrial interna (VIANNA, 1987, p. 21).

Deste modo, como medida para reduzir os déficits comerciais, sobretudo em áreas conversíveis, e conter a saída de divisas, o Governo muda a política cambial e institui, em fevereiro de 1948, o regime de contingenciamento de importações. Este sistema se pautava na concessão de licenças prévias para importar, podia ser entendido como um arranjo cambial caracterizado pela discriminação de produtos considerados “essenciais” ao desenvolvimento nacional, sendo estes prioritários na obtenção das cotas de câmbio para importar. Além da categoria de produtos considerados “essenciais”, havia os considerados “não essenciais”, estes sem qualquer tipo de preferência na obtenção das cotas. Vianna (1987) alegou que este esquema funcionou a contento em relações à redução do déficit em área conversível,

O déficit de US\$ 313 milhões, de 1947, foi reduzido para US\$ 108 milhões em 1948 e transformado em pequeno superávit de US\$ 18 milhões em 1949. Esse resultado foi obtido, em grande parte, graças à redução das importações originárias da área de moeda conversível, que declinaram, continuamente, de US\$ 923 milhões em 1947 para US\$ 527 milhões em 1950. Com a área inconvertível ocorrem superávits em 1947 e 1948 e razoável equilíbrio entre 1949 e 1951. (VIANNA, 1987, p. 21).

Além disso, Vianna (1987, p. 23) alegou que não obstante o sistema de controle das importações tenha sido implementado com a finalidade de fazer frente ao desequilíbrio externo, procurando racionar e dar melhor uso à moeda estrangeira disponível, “terminou por ter grande importância para o crescimento da indústria nacional no pós-guerra, o controle teve diferentes fases, através das quais foi sendo crescentemente utilizado com a finalidade de promoção do desenvolvimento industrial por substituição de importações”. Assim, segundo Vianna (1987), pareceu na época estar aflorando internamente ao Governo uma nova mentalidade em relação à importação.

O texto legal que instituiu o regime de licença prévia não estabelecesse explicitamente o princípio da proteção à industrial, reconhecia e consagrava, no caso de serem semelhantes ou equivalentes os produtos importados e os de fabricação nacional, a base das restrições ao licenciamento de importações (Relatório da Cexim, 1951 apud VIANNA, 1987, p. 24)

Uma vez que o Governo havia procurado barrar as importações de bens de consumo não essenciais e sem similares nacionais, além de ter optado por manter a taxa de câmbio inalterada (portanto ainda sobrevalorizada), tal fato representou um estímulo à implantação de

indústrias substitutivas de bens de consumo (sobretudo os duráveis) que ainda não eram produzidos internamente.

Porém, mesmo com o esforço parcial, Fiori & Lessa (1991), em concordância com Vianna (1987), argumentaram que o esforço de se implementar um parque industrial, bem como de equacionar os problemas em infraestrutura, não havia se amadurecido a contento. Para os autores, para que se pudesse superar as distorções estruturais internas, seria necessário um plano explícito de investimentos e estímulos direcionados, algo que não foi observado no período presidencial de Dutra.

Na entrada dos anos cinquenta, 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. Entretanto na estrutura industrial existente, ainda era reduzida a magnitude relativa da participação desses setores. O tecido interindustrial apresentava profundas discontinuidades 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 infraestrutural de transporte e energia que ameaçavam frear a expansão da economia brasileira. (FIORI & LESSA, 1991, p. 573, 574).

Assim, para Fiori & Lessa (1991), mesmo que tenha havido um impulso auxiliar à produção nacional, este não era o objetivo primeiro da política cambial, que poderia ser desfeita caso as condições conjunturais sofressem alguma inflexão. Vale notar que o único setor industrial que pode ser considerado beneficiado por um esquema previamente idealizado de fomento foi o setor siderúrgico que, com sua implantação em 1946, garantia as aspirações estratégicas e militares atendidas.

Entretanto, Vianna (1987) concordou com Fiori & Lessa (1991) ao alegar que, mesmo que o Dutra tenha optado pela condução mais liberal, não se pode concluir que este Governo tenha desdenhado qualquer estímulo ao desenvolvimento industrial, bem como que não se tenha tentado (mesmo que de maneira parcial) sanar as deficiências infraestruturais presentes no País:

Sem procurar negar a indubitável hegemonia das ideias liberais no governo Dutra, a relativa negligência com a industrialização do Brasil, nem a deliberada intenção de diminuir a intervenção do Estado na economia, é preciso reconhecer também que o componente militar da base da sustentação política de Dutra, o mesmo do Estado Novo, que não havia abandonado suas preocupações estratégicas com o "aparelhamento econômico da nação" (VIANNA, 1987, p. 25).

Há de se relevar que houve um esforço oriundo da iniciativa pública ao longo daqueles anos em recompor os setores-base para a industrialização. No entanto, quando o Executivo

propôs o Plano SALTE, na tentativa de solucionar os problemas da carente infraestrutura, de transporte e de energia, além de saúde e alimentação, sua real aplicação malogrou-se devido à inexistência de fontes de financiamento.

Quanto à política econômica interna do Governador Dutra, Vianna (1987) descreve que esta pode ser descrita até 1949 como contracionista, contendo fortemente os investimentos públicos e reduzindo as emissões monetárias significativamente. Em relação aos resultados macroeconômicos deste período, o Produto Interno Bruto cresce apenas 2,4% em 1947; neste ano obtém-se um pequeno superávit orçamentário da União, mantido em 1948 (Tabela 14); além de fazer-se sentir um ligeiro recuo da inflação, 13% em 1947 e 10% em 1948, ocorrendo uma taxa de crescimento do PIB de 9,7% neste ano, como se pode observar na Tabela 13. Performances garantiam certo êxito da política.

Tabela 13 - Produto Interno Bruto

Ano	1946	1947	1948	1949	1950	1951
PIB	60.398	61.848	67.847	73.071	78.040	81.864
Var. (%)	11,0%	2,4%	9,7%	7,7%	6,8%	4,9%

Fonte: ABREU, 1990, anexo.

Estas medidas foram, em boa parte, responsáveis pela contenção do ritmo inflacionário e redução do déficit orçamentário da união.

Tabela 14 - Finanças públicas –1946-1951 (Cr\$ milhões)

Ano	União			Estados e Ex-Distrito Federal		
	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa	Saldo
1946	11.570	14.203	-2.633	8.256	8.576	-320
1947	13.699	13.393	460	8.968	10.416	-1.448
1948	15.699	15.696	3	11.193	12.375	-1.182
1949	17.917	20.727	-2.810	13.923	14.850	-927
1950	19.373	23.670	-4.297	16.375	18.540	-2.165
1951	27.428	24.609	2.819	22.905	24.336	-1.431

Fonte: VIANNA, 1987, p. 73.

Com a substituição de Correia e Castro pelo então ex-presidente do Banco do Brasil Guilherme da Silveira, em junho de 1949, alegou Vianna (1987, p. 27):

Marca um ponto de inflexão pouco estudado na política econômica do Governo Dutra. O orçamento da União passa a registrar enormes déficits (sem que tenha havido emissão líquida de títulos e obrigações) enquanto o déficit do orçamento dos estados continua, em média, no mesmo nível dos anos anteriores. Da mesma forma, o crédito passa a expandir-se significativamente. Já no final de 1949 faz-se sentir a retomada na marcha ascendente dos preços.

A retomada dos gastos federais em 1949, como pode ser visto na Tabela 14, e da expansão monetária às proximidades das eleições presidenciais, que ocorreriam em 1950, podem ter razões fundadas na tentativa de mudar a política de desenvolvimento industrial do Governo. No entanto, o que se pode notar é a reaceleração do processo inflacionário neste período que põe fim a todo o esforço de contenção do nível geral dos preços e de equilíbrio na balança de pagamentos visto durante os três primeiros anos do Governo Dutra (VIANNA, 1987).

Inflação que pode ser explicada tanto pela visão monetarista da expansão monetária e do crédito a níveis acima do equilíbrio entre a demanda por moeda, quanto pelo entendimento estruturalista que atribui a elevação dos preços ao reaquecimento da produção industrial ao nível próximo do esgotamento da capacidade ociosa, tornando-se preço-inelástica em curto prazo, bem como a maior demanda por bens de capital, equipamentos e insumos necessários para o setor industrial que eram, em sua maioria, importados. Isso se alia ao maior estímulo ao consumo advindo da expansão monetária que, num contexto de controle de importação de bens de consumo, faz elevar o preço dos produtos exportados, já que a oferta não pode acompanhar o ritmo acelerado do consumo interno. Finalmente, outro fator realimentador da tendência inflacionária se deu pela pressão originada do processo de industrialização e urbanização exercida sobre os preços de produtos e gêneros agrícolas, fazendo refletir esta alta no índice de preços generalizados, que pela estrutura fundiária vigente tem a oferta inelástica (VIANNA, 1987).

3.2 O projeto do Governo varguista

Vianna (1987) concordou com Fiori & Lessa (1991) ao alegar que a proposta de condução da política econômica interna e externa de Vargas previa (assim como foi em seu primeiro Governo) uma intervenção estatal mais atuante a fim de preservar a soberania nacional nos setores considerados estratégicos além da remoção das insuficiências infraestruturais que inibiam o desenvolvimento econômico. Tal entendimento foi assimilado por diversos setores sociais, devido às evidentes distorções estruturais e macroeconômicas herdadas pela trajetória de crescimento industrial precedente. No entanto, autor explicitou também que:

Da mesma forma, o papel projetado para a intervenção do Estado na economia não pressupunha qualquer tipo de ruptura na ordem econômica. Não se tratava, em absoluto, nem de reordenar os pesos relativos do Estado, capital estrangeiro e capital nacional, nem de através da ação do Governo, perseguir uma estratégia de desenvolvimento capitalista autônomo, nacionalista e popular (VIANNA, 1987, p. 35).

Neste mesmo sentido, Fiori & Lessa (1991, p. 581) alegaram que não se pode extrair, portanto, a ideia de um projeto de investimento em industrialização pesada liderada e dirigida amplamente pelo Estado, nem mesmo se pode afirmar que se implementaria um modelo de desenvolvimento pelo capital privado nacional em detrimento ao estrangeiro.

O que havia era a coerente estratégia de que, na etapa que se convencionou denominar de “Campos Sales”, o Governo deveria focar sua atuação econômica para estabilizar os desequilíbrios macroeconômicos de curto-prazo por meio de uma política de viés ortodoxo que controlaria o déficit público, além de restringir as emissões de papel-moeda, reduzindo o custo de vida, para que, após a conclusão desta fase e com tais objetivos enumerados atingidos, seriam lançados os programas de desobstrução dos gargalos infraestruturais da indústria de base brasileira - esta seria a fase “Rodrigues Alves” (VIANNA, 1987, p. 26). Vianna (1987) continuou argumentando que este plano ganhava solidez ao contar com o apoio norte-americano:

Na medida em que avançavam as negociações em torno do funcionamento da CMBEU, o projeto adquire forma cada vez mais precisa: a primeira fase seria de estabilização da economia; concomitantemente, a CMBEU elaboraria projetos (dando prioridade à área de energia e transportes) - que posteriormente receberia financiamentos do BIRD e do Eximbank. (VIANNA, 1987, p. 26).

Nesta segunda fase, o Governo contaria também com a Assessoria Econômica da Presidência para desenvolver e gerir projetos “menos necessitados de recursos em moeda estrangeira” (VIANNA, 1987, p. 26).

O que descaracteriza a ambiguidade do Governo, uma vez que “a partir desse projeto que tornou possível a articulação de forças políticas e interesses divergentes em torno da ação do Governo no campo econômico” (VIANNA, 1987, p. 27).

3.3 A formação governamental e a articulação da política econômica

Vianna (1987, p. 37) alegou que Vargas, em sua estratégia de formação governamental, levou em consideração “o descompasso existente entre as naturezas distintas da votação e do apoio partidário-eleitoral”. Assim, a formação ministerial, na qual derivou seu conhecido ministério da experiência, bem como as diversas nomeações dos dirigentes de cargos representativos na política nacional (como o a presidência do Banco do Brasil, os integrantes da Assessoria Econômica, entre outros) deveriam criar um ambiente conciliatório para contemplar todas as tendências e forças que o elegeram; além do mais, garantiriam espaço político e institucional para que, caso houvesse qualquer alteração no *status quo* dessas forças, poderia remodelar seu quadro de pessoal sem maiores distúrbios de governabilidade.

Para o Ministério da Fazenda, Vargas nomeia Horácio Lafer, “forte partidário do estabelecimento de relações privilegiadas com os Estados Unidos e portador, simultaneamente, de uma compreensão estritamente ortodoxa do funcionamento da economia e de aspirações desenvolvimentistas” (VIANNA, 1987, p. 38), sendo os demais cargos de peso na condução da política econômica entregues a figuras que “partilhavam dos objetivos e da visão ortodoxa do seu principal gestor, o ocupante da pasta da Fazenda” (VIANNA, 1987, p. 38). Esta proposta objetivava garantir as condições financeiras do Estado para que se pudesse confirmar (como foi inaugurada em julho de 1951) a ajuda norte-americana, sob forma de auxílio técnico e financeiro da CMBEU, para os projetos de reaparelhamento econômico, além de criar um ambiente macroeconômico favorável ao ingresso da capital privado estrangeiro.

Outro destaque foi a formação, em julho de 1951, da Comissão do Desenvolvimento Industrial, a qual era incumbida de estudar e propor soluções de ordem econômica, financeira e administrativa ao estabelecimento e ampliação do parque industrial nacional e que, juntamente com a Assessoria Econômica (ainda que de forma subordinada ao Ministério da Fazenda), preparava campo para a implementação da segunda fase do Governo, a fase dos investimentos no setor produtivo (a fase “Rodrigues Alves”), sem que se afetassem os objetivos estabilizadores previstos na primeira fase do plano econômico do Governo.

O que permitiu a convivência, hierarquização e divisão de tarefas entre os setores do Governo com visões diferentes sobre questões conjunturais e de princípios foi o projeto de realizar, num único período de Governo, as virtudes idealizadas no período Campos Sales – Rodrigues Alves (VIANNA, 1987, p. 42).

Porém, houve uma única exceção, a nomeação de Ricardo Jafet para o cargo de Presidente do Banco do Brasil. Jafet era conhecido por apoiar fortemente o setor industrial e por ser adepto de uma proposta econômica menos contencionista que garantiria uma maior concessão de crédito para a indústria. No entanto, apesar desta nomeação, a equipe econômica respeitava a coesão e sintonizava com o objetivo primeiro: o saneamento econômico-financeiro previsto nesta primeira fase do Governo – a fase “Campos Sales” (VIANNA, 1987, p. 380).

3.4 A Política Econômica na Fase “Campos Sales”

Fiori & Lessa (1991) enfatizam que o Governo de Vargas não tentou implementar um projeto de aceleração industrial em que o Estado fosse o principal agente investidor, mas sim pela prioridade em se superar, no longo prazo, as deficiências infraestruturais presenciadas à época, procurando “desbloquear engarrafamentos energéticos e de transporte” (FIORI &

LESSA, 1991, p. 593) como forma de estimular, concomitantemente, os investimentos privados, sejam eles nacionais ou forâneos. Mas para que tal projeto de longo prazo se tornasse viável, era necessário que se elaborasse e implementasse uma política econômica estabilizadora dos parâmetros macroeconômicos nos moldes do *mainstream*. Era necessário corrigir outro conjunto de limitações presentes no cenário conjuntural brasileiro que inibia o andamento do processo de expansão industrial e desenvolvimento econômico: consistia na reaparição do processo inflacionário e no desequilíbrio externo brasileiro, além do súbito declínio das reservas internacionais acumuladas até então. Deste modo, para que fosse possível reequilibrar tais distorções macroeconômicas, foram articuladas as políticas externa (que envolve as políticas cambial, de gestão do fluxo de capital externo e de relacionamento com os Estados Unidos), fiscal, monetária, de um modo coerente.

3.4.1 Política cambial

VIANNA (1987) alegou que o Governo projetava boas perspectivas em relação aos resultados das exportações, explicados principalmente pela elevação do preço internacional do café, iniciada no mês de agosto de 1949, que permitiu a obtenção de substancial saldo de US\$ 425 milhões na balança comercial de 1950. As importações por sua vez decresceram cerca de US\$ 13 milhões em seu valor, devido a uma queda em seus preços derivada da estagnação da economia mundial em 1949.

Ao findar-se o ano de 1950, o País possuía reservas cambiais de US\$ 250 milhões (exclusive as reservas em ouro, que permaneciam intocadas). O decréscimo de US\$ 87 milhões em relação ao final de 1949 deve-se à diminuição das disponibilidades em moedas bloqueadas e cruzeiros-convênio. As reservas em moeda conversíveis aumentaram ligeiramente, atingindo US\$ 28 milhões. (VIANNA, 1987, p. 43).

Tabela 15 - Comparação entre as importações e exportações efetivas e o licenciamento das importações (Cr\$ 1.000.000.000)

Ano	Importação		Exportação	Percentagens		Média Mensal	
	Licenciada (A)	Efetivada (B)	Efetivada (C)	B/A	A/C	A	A
1º sem. 50	10,8	8,0	9,1	74%	119%	1,8	1,3
2º sem. 50	21,9	12,3	15,8	56%	139%	3,65	2,1
1º sem. 51	29,2	15,9	15,3	54%	191%	4,9	2,7
2º sem. 51	30,5	21,3	17,2	70%	177%	5,1	3,6
1º sem. 52	14,3	22,4	12,9	157%	111%	2,4	3,7
2º sem. 52	10,9	11,8	13,2	136%	83%	1,8	2,5

Fonte: VIANNA, 1987, p. 51

Para Fiori & Lessa (1991), dado tal cenário, o entendimento do Governo de que o café possuía uma demanda inelástica ao preço, além do temor de que uma desvalorização cambial

poderia realimentar o ritmo inflacionário, fez com que as autoridades optassem por manter a taxa cambial sobrevalorizada bem como de sustentar o regime de licenças para importar. No entanto, a tentativa de conter a inflação via aumento da concorrência pela entrada de produtos importados e aumento da produtividade oriundo do abastecimento do setor produtor com bens de produção importados³⁶ (uma vez que nos dois últimos anos foi severamente restritiva a política de liberação das cotas cambiais, resultando numa forte pressão exercida pela demanda reprimida com alta propensão a importar) fez com que, nos sete primeiros meses do Governo Vargas, fosse realizado um relaxamento dos controles da concessão de cotas de importação (Tabela 15).

Esses objetivos eram claramente perseguidos pelas autoridades governamentais, como demonstra a mensagem do Presidente Getúlio Vargas ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1952:

Com a liberalização das importações [...] esperava o Governo obter três efeitos: atenuar a pressão inflacionária pelo aumento da oferta de bens estrangeiros no mercado internacional, repor os estoques desfalcados pelas restrições anteriores às compras externas e possibilitar o abastecimento de algumas mercadorias cuja aquisição no exterior constituía medida previdente em face do agravamento da crise política internacional (VARGAS, 1969, p. 248 apud VIANNA, 1987, p. 47).

Além do mais, adotada a visão de que a política monetária está diretamente ligada aos resultados do balanço de pagamentos, desejava-se conter (de modo semelhante ao praticado no Governo de Dutra) a expansão do processo inflacionário através dos déficits da balança comercial, que criaria uma pressão de contração da oferta monetária (VIANNA, 1987).

Outro ponto que apresentou uma interpretação não consensual entre Fiori & Lessa (1991) e Vianna (1987) e que teria repercutido na decisão do relaxamento das cotas de importação se dá pela possível temeridade das autoridades e agentes privados em relação ao acirramento da Guerra das Coreias, de modo que este conflito pudesse prejudicar o fluxo circulante de mercadorias nas rotas comerciais e, como consequência, obstruir o abastecimento das encomendas realizadas internamente, tanto de bens de capital e insumos, quanto bens de consumo.

Defensores desta argumentação do receio dos agentes em relação à possível retração comercial, Fiori & Lessa (1991) expuseram que:

³⁶ Vianna (1987) explicitou que este entendimento pode ser atribuído ao pensamento econômico ortodoxo das autoridades da época, uma vez que a contínua expansão dos meios de pagamentos, portanto a demanda agregada, não era devidamente suprida pela oferta inelástica de bens. “Nessas condições, a acumulação de amplos saldos de exportação, desacompanhada de medidas fiscais de esterilização monetária, ou de uma contrapartida adequada de importações, constituiria um sério fator de inflação” (CEXIM, 1951, p. 7 apud VIANNA, 1987, p. 48).

Foi tomada a decisão de expandir as importações, permitindo às empresas que realizassem a chamada política de estocagem. A Guerra da Coreia havia fundado o temor de que viéssemos a atravessar um período de restrições de oferta no mercado mundial, reinstalando-se problemas de produção industrial (FIORI & LESSA, 1991, p. 588).

Porém, Vianna (1987) recusou tal possibilidade ao argumentar que a decisão de se conceder maior volume de licenças para importar e o próprio andamento do cenário conjuntural político-militar do mundo (sobretudo na Ásia) não ocorreram de forma cronologicamente sincronizada:

O aumento dos licenciamentos no segundo semestre de 1950 não está ligado à guerra, pois foi destinado a importações de bens não essenciais (através das operações não vinculadas). A aceleração ocorreu a partir de março, sendo elas particularmente elevadas em julho, quando já era de pleno conhecimento do Governo a inversão no rumo dos acontecimentos na Coreia (VIANNA, 1987, p. 46).

Acima da discussão dos prováveis motivos que levaram as autoridades à decisão de adoção do relaxamento das cotas cambiais, como consequência do afrouxamento da concessão das cotas para importar, calcula-se que somente no primeiro semestre de 1951 os gastos com importações totalizaram US\$ 860 milhões, dos quais US\$ 449 milhões foram em moedas conversíveis e US\$ 411 milhões em moedas inconversíveis, enquanto as exportações totalizaram US\$ 827 milhões, dos quais apenas US\$ 40 milhões foram em moedas conversíveis, com a área inconversível. O déficit foi de US\$ 76 milhões, acarretando num grave desequilíbrio no balanço de pagamentos: um déficit global de US\$ 34 milhões. As reservas cambiais declinaram rapidamente nos sete meses iniciais do Governo Vargas: em fevereiro as somas em reservas eram de US\$ 145 milhões, decaindo para US\$ 43 milhões em julho. Para equilibrar a balança comercial, especialmente os atrasados comerciais em moedas conversíveis, foi preciso recorrer às entradas de recursos pela conta capital. Como a política monetária se apoiava fortemente nas contas externas, dado um câmbio fixo, o déficit da mesma impactou na redução da oferta monetária (VIANNA, 1987, p. 49).

Segundo VIANNA (1987), em agosto de 1951, o Governo reinicia processo severo de controle de cotas de importação. Como estas cotas detinham prazos de validade – seis meses para bens supérfluos e um ano para bens de produção – a conduta de recrudescimento das importações não obteve efeito esperado até os meses iniciais de 1952, como se pode observar na Tabela 15.

Em 1951, as importações em geral cresceram 81% em valor quando comparado ao ano anterior, com destaque a rápida subida no segundo semestre. As importações de bens de

capital se elevaram em 70% em relação ao ano de 1950. Outra categoria de bens cujas importações cresceram vertiginosamente foi a de “bens de consumo duráveis”: o *quantum* importado aumentou 140% em comparação ao ano de 1950, elevando sua participação de 6,7% para 10% do valor total da pauta de importações. As chamadas mercadorias “não essenciais” (que incluem os bens de consumo duráveis) cresceram 110% em valor quando comparadas ao ano anterior. Este resultado somente não foi desastroso graças à elevação de 30% das exportações, explicadas, sobretudo, pelo bom resultado das vendas externas de café e algodão. Assim, no resultado final de 1951, pôde-se verificar um pequeno saldo positivo de US\$ 68 milhões na Balança Comercial FOB. Porém, em um resultado mais preocupante, a reserva em moedas conversíveis se tornaram negativas em US\$ 30 milhões, em Dezembro.

Em 1952, o resultado relativamente medíocre de 1951 é agravado tanto pela redução das exportações que declinaram de US\$ 1.771 milhões para US\$ 1.416 milhões, quanto pelo lado das importações: o valor destas permaneceu no mesmo patamar que em 1951 (déficit de US\$ 1.772 em 1952 contra déficit de US\$ 1.703 milhões). O que levou o País a apresentar um resultado deficitário de US\$ 286 milhões, que por sua vez resultou em um aumento dos atrasados comerciais - totalizando US\$ 610 milhões, sendo que destes, US\$ 494 milhões em moedas conversíveis (VIANNA, 1987, p. 60-61).

Decerto, como argumentaram Fiori & Lessa (1991, p. 575), claramente o setor industrial se favoreceu do esquema, já que esteve amparado por barreiras tarifárias, além de ser beneficiado pelo subsídio implícito de suas importações. No entanto, não obstante os atrasados comerciais terem representado uma espécie de empréstimo forçado “concedido” pelos exportadores e investidores estrangeiros, que foram direcionados para a compra de bens de capital e equipamentos necessários para manter o processo de industrialização interno.

A acumulação dessas pesadas obrigações a curto prazo teve graves consequências imediatas, como a imposição de sobrepreços pelos fornecedores estrangeiros e a temporária perda de crédito no exterior, e, em prazo mais dilatado, drástica compressão das importações nos anos mais próximos e pesado endividamento externo. [Tal cenário] tornou indispensáveis importantes revisões na política cambial. (VIANNA, 1987, p. 61).

3.4.2 Política de gestão do capital externo e conta capital

Em relação à evolução da situação do fluxo de capital estrangeiro no País, Vianna (1987, p. 63) relatou que o volume de capital efetivamente remetido, referente aos lucros e dividendos auferidos pelas empresas multinacionais, em 1951 foi de US\$ 79 milhões, o que representava 17% do déficit em transações correntes e 4% das importações deste mesmo ano. Índices que, apesar de não representarem um desequilíbrio eminente, causavam preocupação

nas autoridades governistas, pois constituíam uma significativa fonte de evasão de divisas, ainda mais se tal tendência viesse a se acelerar nos próximos anos.

Além do mais, havia um forte estímulo ao crescimento das remessas: na medida em que a diferença crescente entre a taxa de câmbio de equilíbrio para com a taxa artificialmente mantida se expandia, era cada vez mais generalizada a expectativa de desvalorização do cruzeiro, o que fazia com que os investidores externos antecipassem esta perda relativa de margem, remetendo rendimentos obtidos em cruzeiros em busca de Dólares.

Neste contexto, Vargas, em seu discurso proferido no último dia de 1951, denunciou vigorosamente as crescentes somas monetárias incorporadas da parcela dos lucros obtidos internamente pelas multinacionais e remetidos para o exterior, as quais ultrapassavam o valor contábil máximo calculado sobre o montante de capital estrangeiro inicialmente investido e permitido por lei – o que costumeiramente convencionou de se chamar reinvestimento. De acordo com o regulamento vigente desde 1946 (o Decreto-lei 9.025), era permitido a esta espécie de capital o direito de retorno de 20% ao ano, podendo remeter em forma de juros, lucros ou dividendos, apenas 8% ao ano. Esta tônica denunciativa é repetida na Mensagem Presidencial de 1952, embora em termos mais brandos.

Porém, não obstante a intensidade de repúdio do Presidente para com as possíveis mazelas que tal comportamento do capital externo trazia, sua crítica não se baseava na proibição do ingresso do capital forâneo, ao contrário, Vargas deixava claro que era exatamente sua não permanência em território brasileiro que afetava o ritmo de investimentos produtivos na indústria nacional. Assim, “Vargas não apenas procura destacar a importância do capital estrangeiro no País, como atribui ao reinvestimento a diminuição dos investimentos diretos externos nos últimos anos, sugerindo que o seu fim poderia contribuir para modificar essa situação” (VIANNA, 1987, p. 63, rodapé).

Neste mesmo sentido, Fiori & Lessa (1991) também concordam que Vargas não buscou bloquear a entrada e a permanência do capital externo, pelo contrário:

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 [setor externo e, principalmente do] governo norte-americano ao desenvolvimento industrial brasileiro. (FIORI & LESSA, 1991, p. 595).

Na tentativa de reter uma maior parcela do capital externo, em janeiro de 1952, o Governo baixa o Decreto-lei 30.363, que reduzia a possibilidade do reinvestimento, fazendo

com que se seguissem à risca as regras do Decreto-lei 9.025³⁷ (FIORI & LESSA, 1991, p. 589). Neste mesmo decreto, foi delegado à carteira de câmbio do Banco do Brasil a tarefa de reestimar o valor “contábil do estoque de capital estrangeiro na economia brasileira, de forma a abater do capital registrado todas as parcelas já transferidas como lucro, juros ou dividendos excedentes dos 8% anteriormente permitidos” (VIANNA, 1987, p. 64), além de acabar com a prioridade de câmbio para remessas. Logo após a promulgação do decreto, seus efeitos já se faziam sentir: em 1952 as remessas declinam em 80% do valor obtido em 1951, sendo que a parcela dos lucros invertidos aumentam 27%, como se pode observar na Tabela 16.

Tabela 16 – Investimentos Estrangeiros no Brasil (US\$ milhões)

Ano	Investimentos (líquido)	Reinvestimentos	Total do ano	Total acumulado
1950	3	36	39	1.483
1951	-4	67	63	1.546
1952	9	85	94	1.640
1953	22	38	60	1.700
1954	11	40	51	1.751

Fonte: Conjuntura Econômica, nov. 1972 apud VIANNA, 1987, p. 66

Apesar da restrição reimposta em 1952, Vianna (1987) enfatizou que não se pode argumentar que foram as limitações bens sucedidas em barrar a entrada de quantias monetárias providas de outras partes do mundo, sobretudo dos Estados Unidos, o que poderia representar que o Governo de Vargas tenha implementado uma política de negação ao ingresso do capital externo. Ao contrário disto, “as normas estabelecidas pelo Decreto-lei 9.025, inclusive sem a possibilidade de reinvestimento, são até pouco restritivas se comparadas às existentes nos demais países da América Latina” (VIANNA, 1987, p. 65). O que levou o autor a concluir que “o fluxo de capitais privados internacionais permaneceu em níveis muitos baixos [em todo período] até meados da década de 50” (VIANNA, 1987, p. 25), em razão da própria conjuntura internacional, não havendo uma reversão da tendência de crescimento do afluxo de capitais externos como esperava o Presidente, mas sim uma estagnação do ritmo de ingresso deste em todo período governamental de Vargas.

3.4.3 Política macroeconômica interna

Vianna (1987) concordou com Fiori & Lessa (1991) ao descrever que o projeto inicial do Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, era claramente ortodoxo.

³⁷ Que previa, dentre outras, em seu texto que a remessa de juros, lucros e dividendos não ultrapassasse 8% do valor do capital registrado, considerando-se transferência de capital o que exceder essa percentagem e vigorando para esse fim os prazos previstos no Decreto-lei.

Tratava-se de comprimir severamente as despesas governamentais, aumentar na medida do possível a arrecadação, adotar políticas monetárias e creditícia contracionista. Acreditava-se dessa forma sanear as finanças públicas e controlar rapidamente a inflação, o que – conjuntamente com a situação cambial favorável e um esperado afluxo de capital estrangeiro propiciado pela boa vontade do Governo norte-americano e instituições como o Banco Mundial e o FMI com a austeridade demonstrada – criaria as condições para a fase seguinte, a das realizações. (VIANNA, 1987, p. 71).

3.4.3.1 Política fiscal

Vianna (1987) relatou que já nos primeiros meses de atuação o Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, demonstrava preocupação com o volumoso déficit da União deixado ao final do exercício de 1950, que havia atingido a soma de Cr\$ 4,3 bilhões, causado pela excessiva e desordenada expansão do meio circulante nos anos anteriores. Como agravante à situação, era projetado para 1951 o aumento do déficit previsto (Cr\$ 6,8 bilhões), nível de endividamento considerado inaceitável para as autoridades governamentais:

Uma situação de tal gravidade, não sendo atacada de frente, implicará forçosamente novas emissões, justamente aquelas que se caracterizam pela sua manifesta nocividade, de vez de se destinam precipuamente a cobrir gastos desordenados e excessivos do governo ou a realizar em empreendimentos de natureza dispensável ou adiável, de caráter não reprodutivo. (Revista de Finanças Públicas, março de 1951 apud VIANNA, 1987, p. 146, rodapé, 211).

Em 1951 e 1952, Lafer opta pela adoção de uma política fiscal restritiva a fim de reduzir os gastos do Governo por meio da negação total de qualquer pedido de crédito feito pelo poder Executivo; além disso, qualquer projeto que fosse aprovado e que ocasionasse um aumento das despesas deveria previamente ser respaldado pela explicitação da receita correspondente; e, por final, estipulava que os créditos autorizados e não abertos deveriam ser reduzidos a um valor de cerca de Cr\$ 1 bilhão. Estava previsto também um grande esforço para aumentar a arrecadação tributária (VIANNA, 1987).

No final do exercício de 1951, os efeitos desta política se fizeram notar. Naquele ano as despesas foram reduzidas, sobretudo “tendo o investimento público decrescido cerca de 3% em termos reais” (VIANNA, 1987, p. 72). A participação governamental na formação bruta do capital fixo decresceu 8,1 p.p ao se comparar com o ano anterior³⁸. Por outro lado, contribuiu significativamente para o sucesso do plano o excelente resultado da arrecadação, que alcançou uma elevação 34% superior à receita prevista. O resultado pode ser explicado pela somatória de maior arrecadação tributária do imposto de renda, das importações (que se

³⁸ “Embora maior parte dessa queda fosse devida ao crescimento do investimento privado propiciado pelo surto de importações de bens de capital” (VIANNA, 1987, p. 72).

elevaram sobremaneira em 1951), bem como da expansão da tributação recolhida sobre o consumo.

Deste modo, como se pode ver na Tabela 17, a combinação da redução das despesas da União com o bom resultado da arrecadação resultou na inflexão do déficit orçamentário previsto de Cr\$ 2,3 bilhões para um resultado consolidado superavitário da ordem de Cr\$ 2,8 bilhões – primeiro superávit global da União desde 1929 (VIANNA, 1987).

Tabela 17 – Finanças Públicas-1949-1952 (Receita, despesa e déficit da União e dos Estados - em Cr\$ milhões)

Ano	União			Estados e Ex-Distrito Federal		
	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa	Saldo
1949	17.917	20.727	-2.810	13.923	14.850	-927
1950	19.373	23.670	-4.297	16.375	18.540	-2.165
1951	27.428	24.609	2.819	22.905	24.336	-1.431
1952	30.740	28.461	2.279	25.337	30.801	-5.464
1953	37.057	39.926	-2.869	30.477	35.894	-5.417
1954	46.539	49.250	-2.711	39.206	44.783	-5.577

Fonte: IBGE, 1960 apud VIANNA, 1987, p. 73

No ano de 1952 esta mesma orientação foi mantida, alcançando novamente um bom resultado da receita arrecada e um satisfatório resultado da despesa federal, porém dado o grande déficit dos estados, o superávit global não foi positivo.

Em uma outra frente, ainda em meados de 1951, Lafer apresentou um plano de consolidação do setor infraestrutural a ser implantado com a cooperação financeira dos Estados Unidos, representado pela Comissão Mista Brasil e Estados Unidos e pela criação do Fundo de Reparcelamento Econômico a ser administrado, cujos recursos seriam provenientes, como alegam Fiori & Lessa (1991 p. 587), de adicionais aplicados ao imposto de renda e pela transferência compulsória de parte das reservas técnicas das companhias de seguro e capitalização.

O Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, que ficou conhecido como Plano Lafer, era apresentado pelas próprias autoridades envolvidas como fomentador e apoiador dos projetos de infraestrutura que estariam orientando a criação “de condições para eliminar obstáculos ao fluxo de investimentos públicos e privados, estrangeiros e nacionais, necessários para promover o desenvolvimento econômico” (FIORI & LESSA, 1991, p. 587)³⁹, além de agir no sentido de reduzir algumas limitações infraestruturais que encareciam o preço final da produção industrial.

³⁹ Em relação à afirmação, Fiori & Lessa (1991, p. 587) afirmaram “aqui de forma elegante esta a ideia de despear caminho para a acumulação privada mediante a remoção dos pontos de estrangulamento”.

Este plano previa a implementação de projetos relativos à criação de novas fontes de energia elétrica, à implantação e à ampliação de indústrias de base, bem como à modernização da rede de transportes ferroviários e rodoviários, à construção de armazéns e frigoríficos, à criação e à ampliação dos serviços portuários. Fiori & Lessa (1991, p. 587) alegam que “a ideia de que a superação dos pontos de estrangulamentos exigiria uma vigorosa ação estatal”, uma vez que as autoridades acreditavam que dificilmente projetos privados nacionais ou estrangeiros de investimentos executariam a tarefa de infraestrutura e que novos investimentos estrangeiros de grande porte não se alocariam no País caso os pontos de estrangulamentos não fossem eliminados.

Além do mais, como prova de que o Governo não repudiava a cooperação internacional, o Plano Lafer previa o fundamental apoio norte-americano no que se refere ao esquema de financiamento dos investimentos em capital empregado em infraestrutura:

Nos trabalhos da CMBEU estaria o detalhamento de um apoio considerado imprescindível da ordem de US\$ 300 e US\$ 500 milhões de dólares (...). É a partir da certeza deste apoio, das condições requeridas para o acesso a esta 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 a empresa estrangeira (FIORI & LESSA, 1991, p. 587).

Porém, com a vitória do Partido Republicano e do general Eisenhower nas eleições presidenciais de 1952, vencendo os Democratas, que haviam governado aquele País por duas décadas, há uma inflexão na postura norte-americana com relação à sua política externa que interrompem a continuidade dos projetos idealizados pela CMBEU, ferindo fatalmente os planos de investimentos de Vargas. Ao final, a CMBEU tinha aprovado 41 projetos, dos quais menos da metade foram contemplados pelo financiamento proposto, calcula-se que da soma de recursos necessária para a implantação destes projetos, cerca de US\$ 390 milhões, apenas US\$ 186 milhões foram efetivamente realizados.

3.4.3.2 Política monetária e creditícia

Vianna (1987), assim como Fiori & Lessa (1991), argumentou que, no que se refere ao conjunto de políticas monetária e creditícia adotadas no período de 1951 a 1954, sobretudo nos dois primeiros anos, mostra-se de extrema relevância salientar uma importante discussão travada por dois órgãos do poder público de ampla participação no processo decisório das políticas econômicas implementadas no Brasil: de um lado o Banco do Brasil, representado por Ricardo Jafet, presidente durante os anos de 1951 e 1952, e, por outro lado, o Ministério da Fazenda, representado pelo Ministro Horácio Lafer. O conflito de posições acerca da conduta das políticas a serem seguidas pelo País, bem como a orientação econômica de cada

instituição, é fruto da distinção das funções e da complexidade institucional desses dois órgãos.

O Banco do Brasil era o agente interno financiador do Governo, cabendo a ele fornecer crédito ao Tesouro, estados, municípios e outras entidades públicas caso as receitas obtidas através da geração de recursos próprios fossem insuficientes. Além disso, na ausência de um Banco Central, o Banco do Brasil também exercia funções de autoridade monetária que, através das funções executivas realizadas pela Carteira de Redesconto (CARED) e da Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB), sendo ele emprestador de última instância dos bancos comerciais.

No entanto, além de assumir funções tipicamente desempenhadas pelos órgãos públicos, o Banco do Brasil era a principal instituição financeira financiadora do setor privado e o único banco de fomento do País (até a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE), pois não havia até então um mercado de capitais de longo prazo bem estruturado, nem mesmo um sistema bancário privado maduro capaz de financiar os projetos de investimentos dos setores produtivos tanto industriais quanto rurais. Com isso, o Banco do Brasil, detinha simultaneamente funções de um Banco Central, de um banco do Governo e do maior banco comercial do País (FIORI & LESSA, 1991).

Mesmo com ação restringida pela política de gastos fixada pelo Governo, enquanto banco comercial era engajado na competição com outros bancos, desejando desempenhar um papel ativo na expansão do crédito (FIORI & LESSA, 1991, p. 578). Para Vianna (1987), esta natural predisposição foi estimulada ainda mais pelo contexto vivido no início da década de 50, marcado pela necessidade dos estados e municípios de obterem crédito para saldar suas obrigações, pelo surto de investimentos privados industriais incentivados pelo câmbio valorizado em somatória à política de afrouxamento das licenças para importar nos sete primeiros meses de 1951, bem como por um conjunto de fatores conjunturais que incentivaram o banco a dispender um grande aporte de recursos adicionais:

Os fatores que avalizaram a expansão de crédito do Banco do Brasil foram dois: em 1951, obviamente, a recuperação de parte das disponibilidades antes imobilizadas em empréstimos ao setor público; em 1952 – eis o ponto mais interessante – somou-se a este, em função do acúmulo de atrasados comerciais, o aumento nos depósitos correspondentes aos débitos em divisas dos importadores, o que facilitou ao banco grande aporte de recursos adicionais. (VIANNA, 1987, p. 78).

Nestes anos a redução dos empréstimos ao Tesouro foi mais do que compensada com a expansão do crédito às atividades econômicas, como visto na Tabela 18⁴⁰.

Tabela 18 - Banco do Brasil: empréstimos segundo os beneficiários - (Cr\$ milhões)

Ano	Tesouro Nacional	Outras Ent. Públicas	Bancos	Atividades Econômicas	Total
1948	14.165	1.673	1.721	10.653	28.212
1949	17.876	2.005	1.890	12.918	34.689
1950	18.700	3.144	2.943	14.901	39.688
1951	9.270	4.987	2.781	24.737	41.775
1952	9.944	6.855	4.123	34.366	55.288
1953	18.589	8.552	7.308	40.397	74.846
1954	22.737	15.587	7.730	57.324	103.378

Fonte: BANCO DO BRASIL, 1955. apud VIANNA, 1987, p. 86.

Vale salientar que Vianna (1987) relatou que a elevação dos empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil favoreceu a indústria, principalmente a manufatureira, que pôde acelerar seus investimentos produtivos na área de bens substitutivos, importando bens de capitais, equipamentos e insumos a uma taxa de câmbio favorável.

Todavia, esta política de crédito fácil desempenhada pelo Banco do Brasil se apresentava de forma contrária aos planos de estabilização da economia arquitetados pelo Ministério da Fazenda que objetivavam interromper o cenário conjuntural interno marcado pelas crescentes taxas de inflação herdada do Governo predecessor de Dutra (FIORI & LESSA, 1991; VIANNA, 1987).

Segundo Vianna (1987), a política monetária manteve a mesma tendência restritiva da política fiscal nos anos de 1951 e 1952. Condução esta que somente foi implementada e sustentada, dado o esforço bem sucedido em equilibrar o orçamento global neste mesmo período, não necessitando o Tesouro Nacional realizar qualquer tipo de emissão para saldar seus encargos, passando de devedor a credor do Banco do Brasil. A observação da Tabela 19 faz concluir que, após o aumento do saldo monetário ocorrido pela encampação de Cr\$ 9.135 milhões em 1951, as emissões do Tesouro Nacional foram praticamente interrompidas nos anos de 1951 a 1952, contribuindo para que a taxa de expansão do papel-moeda se mantivesse no nível médio de 12,2% nestes anos, “caracterizando a política monetária contracionista” (VIANNA, 1987, p. 77).

⁴⁰ “O desequilíbrio no comércio exterior fez convergir para o Banco do Brasil elevada massa de dinheiro em circulação através dos depósitos à ordem do SUMOC, relativos a títulos de cobrança estrangeira [...] poder-se-ia optar por congelar ou retirar de circulação aquele dinheiro [como preconizava a estratégia de Lafer] [...] mas, pela retração violenta que ocasionaria nos meios de pagamento, isto geraria violenta crise depressiva, levando a paralisação ou retrocesso do desenvolvimento nacional” (Relatório do Banco do Brasil, 1951, p. 25 apud VIANNA, 1987, p. 78).

Tabela 19 – Emissão de papel-moeda segundo os órgãos emissores – 1946-1952 (Saldos em 31 de dezembro, em Cr\$ milhões)

Ano	Tesouro Nacional	Carteira de Redesc.	Caixa de Mobilização	Caixa de estabilização	Total	Varição anual
1946	17.061	2.869	500	4	20.494	16,9%
1947	19.216	619	560	4	20.399	-0,5%
1948	19.165	1.350	1.178	3	21.696	6,4%
1949	19.114	3.750	1.178	3	24.045	10,6%
1950	19.074	10.950	1.178	3	31.205	30,0%
1951	28.148	5.990	1.178	3	35.319	13,1%
1952	28.137	9.965	1.178	2	39.282	11,3%
1953	28.109	13.715	5.178	2	47.004	19,7%
1954	28.096	25.765	5.178	2	59.041	25,6%

Fonte: IBGE, 1960 apud VIANNA, 1987, p. 77.

Porém, mesmo que a política restritiva dos dois primeiros anos do Governo Vargas tenha repercutido na desaceleração do ritmo de crescimento da inflação, esta ainda se mantinha em taxas elevadas, sendo ainda uma das principais distorções macroeconômicas presentes na época (como demonstra a Tabela 20). Para a equipe do Ministério da Fazenda, a maior responsabilidade desta situação cabia ao Banco do Brasil, “por ter sido liberal nos créditos”, neutralizando o esforço deflacionário realizado (VIANNA, 1987, p. 80). Como última observação, Vianna (1987) e Fiori & Lessa (1991) não consideraram a elevação do salário mínimo decretada em dezembro de 1951 (após nove anos sem reajuste) como alimentadora do ritmo inflacionário. “A explicação é relativamente simples. Após nove anos sem sofrer reajustes, o salário mínimo deixara de ser importante para determinação do salário médio da economia” (VIANNA, 1987, p. 81), além de não ter repostos “os níveis reais corroídos ao longo de oito anos de contínua inflação” (FIORI & LESSA, 1991, p. 589).

Tabela 20 – Índices de preços selecionados – 1947 – 1954 (Variações anuais)

Ano	IGP (DI)	Deflator Implícito do PIB
1949	12,2%	10,7%
1950	12,4%	11,2%
1951	11,9%	12,0%
1952	12,9z%	13,2%
1953	20,8%	15,3%
1954	25,7%	21,4%

Fonte: IBGE, 1973 apud VIANNA, 1987, p. 80 (modificada).

3.5 Conjuntura e Política Econômica no Segundo Biênio do Governo de Vargas

Vianna (1987) e Fiori & Lessa (1991) relataram que, em 1953, a situação conjuntural brasileira foi marcada pelo colapso cambial. Haviam-se acumulado atrasados comerciais que totalizavam mais de US\$ 600 milhões; além disso, outro agravante se dá pela continuidade do ritmo inflacionário semelhante aos altos níveis existentes no início do Governo. Com isso, cresciam as insatisfações populares, sobretudo da classe trabalhadora urbana que, sem dúvida, era a mais prejudicada pelo processo de perda do poder de compra de sua remuneração (salário) pela inflação, materializado numa crescente intensificação das mobilizações e movimentos populares reivindicatórios.

Com o insucesso em se sanear a situação econômico-financeira do País, prevista para primeira fase (“Campos Sales”) do projeto governista, comprometeu-se a subsequente fase dos investimentos e dos grandes empreendimentos (“Rodrigues Alves”).

Como agravante, a mudança da política externa dos Estados Unidos em razão da vitória eleitoral do Partido Republicano, o qual optava por uma visão menos cooperativa para com o resto do mundo, conjuntamente à alteração de postura do Banco Mundial em relação às condicionalidades dos empréstimos previstos nos planos da CMBEU, as aspirações governistas de se realizar os grandes investimentos infraestruturais foram fatalmente abaladas.

Como a fase “Rodrigues Alves” dependia da ajuda financeira internacional consubstanciada no acordo da CMBEU, a nova orientação, seguida pela decisão dos Estados Unidos de não mais apoiar os projetos de expansão dos países do em desenvolvimento⁴¹ (abandonando assim a política do “Ponto IV” de Truman), prejudicou seriamente as ações do Governo. A inflexão se cristalizou de maneira rápida e em fins de julho de 1953 os trabalhos da Comissão foram interrompidos, comprometendo decisivamente as pretensões de fomento e desenvolvimento dos projetos de investimentos propostos pelo Plano de Reparcelamento Econômico.

A partir de então, o Governo buscou formas de recompor a credibilidade do investidor externo e dos órgãos internacionais a fim de garantir a entrada de capitais externos, ou seja, investimentos e financiamentos para dar continuidade aos seus planos de reparcelamento econômico.

⁴¹ Devendo estes serem apoiados por fundos e iniciativa privados.

A ideia de uma segunda fase do Governo (das realizações) apoiava-se na estabilização da economia e na ajuda financeira internacional. Ao longo do primeiro semestre 1953, esses dois pilares [apoio financeiro norte-americano e estabilização econômica] ruíram, o que [...] levou o Governo ao abandono do projeto inicial à decisão de sustentar o propósito da estabilização da economia. (VIANNA, 1987, p. 83).

Neste cenário de desequilíbrio cambial externo e de contestação interna - por um lado, as alas mais conservadoras como a UDN, alguns canais de imprensa, entre outros, devido ao temor do possível caráter subversivo da política de Vargas; por outro, a contestação dos setores sociais populares e alas esquerdistas, por conta da não eliminação da inflação que corroía os salários, ao contrário da proposta de elevação dos salários reais destas camadas que havia sido um dos principais *slogans* do governo divulgado em campanha presidencial⁴² -, Vargas dá início a uma reforma ministerial que visava recompor as bases de apoio político, na tentativa de garantir uma maior governabilidade e um maior raio de ação do Governo.

Em junho de 1953, Vargas decidiu reorientar a política do governo, reorganizando o ministério a fim de enfrentar as múltiplas pressões que se avolumavam. As crescentes dificuldades econômicas, o agravamento das tensões sociais e a oposição constante e cada vez mais forte da UDN e da imprensa foram determinantes na reforma ministerial. (BRANDI, 1983, p.99 apud VIANNA, 1987, p. 98).

Foram feitas diversas exonerações de ministros (na verdade, o único poupado da destituição foi o ministro da agricultura João Cleófas, da UDN), resgatando-se e nomeando antigos apoiadores de Vargas de longa data, como Oswaldo Aranha para o Ministério da Fazenda, José Américo de Almeida para o Ministério da Viação e Obras Públicas e Vicente Rao para o Ministério das relações exteriores, bem como alguns jovens nomes, mas com fidelidade comprovada, como foi a nomeação de João Goulart para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e Tancredo Neves para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Oswaldo Aranha reafirmava o propósito de perseguir a estabilização da economia, além de ficar encarregado de convencer a autoridade do Eximbank a retomar os termos do acordo de financiamento já concedido, pressionando para que se liberasse a segunda parcela do empréstimo acordado. Como outra face de reforma, a nomeação de João Goulart procura recompor o prestígio do Governo para com os trabalhadores.

Não obstante o carácter popular que Vargas imprimiu ao nomear Goulart,

⁴² Nas palavras de Vianna, (1987, p. 97) “Em 23 de março de 1953, eclodiu um grande greve de trabalhadores paulistas, com profundo impacto na política nacional [...] e chegando a paralisar mais de 300 mil operários. Era um sinal contundente de que o prazo concedido a Vargas para justificar as expectativas (de melhoria da qualidade de vida e melhor distribuição de renda) suscitadas na campanha eleitoral estava se esgotando”.

Carece de evidência a hipótese sobre uma virada progressista e popular, implícita ou decorrente da reforma ministerial de 53. 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. (FIORI & LESSA, 1991, p. 597).

Como se constata neste trabalho, mais à frente, o Governo não deixou de imprimir uma política econômica, sobretudo fiscal e monetária, restritiva⁴³.

3.5.1 Política de gestão do capital externo e conta capital

É neste cenário que em janeiro de 1953 é promulgada a lei nº 1.807, conhecida como “lei de livre mercado”, que objetivava criar um clima favorável ao ingresso de capital estrangeiro no Brasil e garantir que a ampla liberdade de movimentação de capitais no país implicasse num aumento de seu fluxo, garantindo assim o equilíbrio das contas externas, como explicitado por Vianna (1987, p. 86):

Concedeu uma ampla liberdade de movimentos pelo mercado livre de câmbio ao capital estrangeiro no Brasil, além de reconhecer plenamente o direito ao reinvestimento. Mais ainda: os capitais de empréstimos que fossem considerados de “indubitável interesse para a economia nacional” entrariam e teriam suas amortizações e transferência de juros até 8% ao ano realizadas pelo mercado oficial (no qual era sustentada a paridade declarada no pós-guerra no FMI). Quanto aos investimentos diretos ou de participação, desde que considerados de “especial interesse à economia nacional”, foi concedido o privilégio de entrar e sair pelo mercado livre e, remeter pelo mercado oficial até 10% dos rendimentos anuais, sem prejuízo do direito de efetuar as remessas excedentes pelo mercado livre.

Decerto que já havia uma preocupação das autoridades nacionais em melhorar a imagem do País para com os agentes externos. Como sugestão de João Neves da Fontoura, a fim de criar um clima favorável a entendimentos sobre o problema de remessas, já no primeiro semestre de 1952 haviam-se iniciado alguns canais de conversa entre representantes brasileiros e norte-americanos em torno da adoção de um mercado livre de câmbio, consolidado em 1953 (VIANNA, 1987).

Assim, com o anúncio da Lei nº 1.807, a legislação brasileira para remessas de rendimentos tornou-se uma das menos restritivas de toda a América Latina⁴⁴, “fato do qual o Governo era consciente” (VIANNA, 1987, p. 87). Esta reforma na política de remessas apaziguou a insatisfação do setor externo. Por conta disso, o mercado se abriu para quase todas as transações de capital. Neste mesmo sentido, a Instrução 81 da SUMOC, de dezembro

⁴³ Como se verá mais à frente, mesmo com o anúncio do aumento do salário mínimo, em maio de 1954 indique alguma forma de reorientação esquerdizante ou popular, esta ação apenas ficou “registrada como uma medida pontual” (FIORI & LESSA, 1991, p. 580).

⁴⁴ Ver-se-á mais adiante que, com a instrução 70 da SUMOC, houve apenas uma pequena alteração na política cambial com a adição do custo de câmbio à taxa de câmbio oficial (VIANNA, 1987, p. 87).

de 1953, ampliou o conjunto de investimentos diretos e empréstimos que teriam acesso ao benefício da possibilidade de remessa pela taxa oficial de câmbio.

Tal conduta fez com que, em fevereiro de 1953, as autoridades brasileiras conseguissem um acordo de financiamento junto ao Eximbank, ainda que em condições mais duras do que o habitual, para a liberação de um empréstimo de US\$ 300 milhões divididos em parcelas, para fazer frente aos atrasados comerciais. Empréstimo este que deveria ser amortizado em três anos a uma taxa de juros de 3,5% ao ano. Como condicionalidade para liberação das próximas parcelas, era previsto no acordo que o Brasil deveria saldar os atrasados comerciais com os Estados Unidos não cobertos pelo empréstimo até no prazo máximo da data de 31 de julho daquele ano (VIANNA, 1987, p. 93-95).

3.5.2 Política Cambial

A Lei 1.807 também instituiu um sistema escalonado e hierarquizado de câmbio que, na prática, funcionou como uma espécie de sistema de taxas múltiplas de câmbio, no qual:

Do lado da oferta, cinco taxas de câmbio efetivas: a taxa de câmbio fixa do mercado oficial, a qual foi aplicada a mais de 85% das exportações (embora limitada a três produtos: café, cacau e algodão); três taxas de câmbio flutuantes para as demais exportações; finalmente, mas não dizendo respeito ao comércio exterior, havia a taxa do mercado livre, que era aplicada nas transações financeiras, com algumas exceções. Do lado da demanda de câmbio, existiam duas taxas: a taxa oficial, que seria utilizada para as importações essenciais (cerca de 2/3 do valor total das importações), serviços ligados a essas importações, remessas financeiras do Governo e de outras entidades públicas ou semipúblicas, rendimentos do capital estrangeiro considerado de “interesse nacional”, juros e amortizações de empréstimos desse tipo. A outra taxa era do mercado livre, que seria aplicada ao restante das importações e remessas. (VIANNA, 1987, p. 95).

Vianna (1987) explicitou que o Governo desejava claramente possibilitar a expansão das exportações dos gravosos, além de inibir partes das importações, deslocando cerca de um terço das encomendas para o mercado livre - não subsidiado. Consequentemente, o Governo obteve uma elevação de sua arrecadação em virtude do montante adquirido através do mercado de divisas (compra e venda).

As importações do mercado livre foram reduzidas para apenas 3% do total ao final de 1953. Além disso, em virtude de tal reforma, o mercado se abriu para quase todas as transações de capital.

Porém, segundo Vianna (1987), o principal objetivo da Lei não foi consolidado: as exportações, o contrário do que era esperado, reduziram 11% no 1º semestre de 53, quando comparado ao mesmo período de 52 (que já não tinha se apresentado um bom resultado em relação a 51), fazendo com que os atrasados comerciais aumentassem, não conseguindo quitar

os demais acordados - mesmo que as importações tenham se reduzido a pouco mais da metade do volume observado em 1952. Assim, “em maio de 1953, os atrasados em moedas conversíveis somaram US\$ 601 milhões - contra US\$ 423 milhões em 31/12/1952” (VIANNA, 1987, p. 97). Como o Brasil não conseguiu saldar os atrasados comerciais, o acordo firmado Eximbank se rompe, fazendo com que somente a primeira parcela do empréstimo (US\$ 60 milhões) fosse liberada, sendo as restantes bloqueadas.

Deste modo, Vianna (1987) relatou que, dado tal desarranjo macroeconômico, em junho de 1953 Lafer deixa o Ministério da Fazenda, sendo substituído por Oswaldo Aranha, o qual reiterou a proposta de estabilização macroeconômica e controle das contas externas.

Já com o novo Ministro, em outubro de 1953, foi anunciada a Instrução 70 da SUMOC, que representou o fim do sistema de licenciamento de importações e a criação de um sistema oficial de taxas múltiplas com leilões cambiais, como uma tentativa de restabelecer o equilíbrio da balança comercial sem impactar nas importações de bens de capital e insumos necessários ao setor produtor local (VIANNA, 1987).

Tabela 21- Taxas de câmbio sob regime da Instrução 70 da SUMOC, Outubro de 1953 a Dezembro de 1954 (Cr\$/US\$)

	1953 ¹	1954
Taxa Oficial	18,82	18,82
Taxa do Mercado Livre	43,32	62,18
Leilões de Importação		
Categoria I	31,77	39,55
Categoria II	38,18	44,63
Categoria III	44,21	57,62
Categoria IV	52,13	65,7
Categoria V	78,9	108,74
Taxas de Exportação		

De 9/10/53 a 15/8/54 : Cr\$23,36/US\$ para o café e Cr\$28,36/US\$ para o demais produtos².

Fonte: SIMONSEN, 1962, p. 53 apud VIANNA, 1987, p. 104.

Observações: (1) outubro-dezembro (exceto mercado oficial e livre).(2) Em agosto de 1954, a Instrução 99 da SUMOC tornou a taxa de câmbio das exportações parcialmente dependente da evolução da taxa de mercado livre.

Segundo Vianna (1987), a partir desta instrução, o Banco do Brasil passou a ter o exclusivo direito da articulação (compra e venda) do mercado bancário das divisas advindas das exportações; foi suspenso o controle quantitativo das importações, sendo substituído pelo regime de leilão de câmbio. Nestes leilões eram comercializadas promessas de vendas de câmbio em pregões públicos, os quais davam ao importador direitos à aquisição de câmbio no valor estipulado da moeda. Assim, o importador levava as promessas ao Banco do Brasil, pagava o ágio e recebia a licença de importação, que lhe garantia o direito de importar à taxa

oficial, - inicialmente eram vendidos lotes de US\$ 1 (um), 5 (cinco) e 10 (dez) mil - podendo ser restituída a diferença entre o comprado no leilão e o efetivamente realizado.

Para as importações, estas foram classificadas em cinco categorias, hierarquizadas de acordo com seu grau de essencialidade⁴⁵, fixando-se ágios mínimos crescentes de acordo com a categoria, mais imposto de 8% do valor nas moedas leiloadas. Estavam excluídas do leilão as compras externas do Governo e produtos considerados essenciais, para os quais eram fixadas diferentes sobretaxas subsidiadas pelos recursos obtidos pela operação governamental no mercado cambial (VIANNA, 1987).

Para os produtos exportados, foram eliminadas todas as taxas mistas, passando a operar em seu lugar dois tipos de bonificações: Cr\$ 5 por dólar para o café, atualizando a valor de sua taxa de câmbio em Cr\$ 23,32/US\$, e Cr\$ 10 por dólar para todos os demais produtos, originando-se a segunda taxa de câmbio de Cr\$ 28,32/US\$ e revogando a Instrução 66 da SUMOC. Para os invisíveis, não se alterou a política cambial, mantida no mercado livre, bem como a política de remessas de rendimentos e de capital, sendo a estes apenas adicionado um custo de câmbio.

Assim, Vianna (1987, p. 107) alegou que, “sob vários aspectos, os primeiros resultados da Instrução 70 da SUMOC foram positivos”: observou-se uma redução no déficit comercial, explicada pela elevação do volume exportado no último trimestre de 1953, quando se manteve o nível das importações semelhante ao resultado dos semestres anteriores, implicando em um refreamento do ritmo de expansão das importações no ano, bem como em 1954. Ficaram satisfeitas as autoridades estrangeiras, sobretudo membros do FMI, que viam a Instrução 70 da SUMOC “como uma solução de transitória de acercamento do sistema de plena liberdade cambial” (FIORI & LESSA, 1991, p 592).

3.5.3 Política Fiscal

Com a nomeação de Oswaldo Aranha ao Ministério da Fazenda e o compromisso reafirmado de uma política austera, esperava-se um novo corte nos gastos públicos⁴⁶, uma vez que a opção por elevar a receita tributária era comprovada e sabidamente inviável pelo Governo (VIANNA, 1987, p. 103). Decerto, segundo Fiori & Lessa (1991), havia poucas

⁴⁵ “A grosso modo, produtos alimentícios, químicos, material agrícola, equipamentos indispensáveis e remédios ficavam na categoria I; matérias-primas, material elétrico, certos equipamentos e material médico, na categoria II; a maioria dos equipamentos industriais, veículos e algumas matérias-primas, na categoria III; produtos químicos e equipamentos não essenciais, na categoria IV; e os demais produtos na categoria V. Na verdade, as cinco categorias logo se tornaram sete, pois alguns produtos da categoria I passaram a ser licitados em leilões especiais, realizados em separado e com ágios mais favorecidos” (VIANNA, 1987, rodapé 399).

⁴⁶ “Não resta dúvida de que a compressão das despesas públicas se impõe como providência preliminar” (ARANHA, 1953, p. 34 apud VIANNA, 1987, p. 103, rodapé, 390).

alterações dos objetivos quando comparados os planos fiscais de Lafer e Aranha. Tais propostas consistiam em:

- 1 – Comprimir energicamente o volume global dos gastos governamentais de bens e serviços, cuja tendência, em conjugação com os investimentos privados está determinando uma inflação descontrolada, que procurarei corrigir e, mesmo suprimir.
- 2 – Baixar o ritmo anual em que se expandem atualmente as obras públicas, exceto aquelas de absoluta prioridade que contarem com o financiamento adequado.
- 3 – Promover a adoção desses critérios pelos estados e municípios e entidades privadas.
- 4 – conter prudentemente a velocidade do processo de industrialização, segundo um critério estrito de hierarquia e tendo em conta o alívio ou a sobrecarga no balanço de pagamentos.
- 5 – deter o ritmo de expansão das novas construções particulares, liberando fatores de produção para os setores retardados, como o da produção agrícola (ARANHA, 1953, p 34-35 apud VIANNA, 1987, p. 103).

Decerto que, com a vigência da Instrução 70 da SUMOC, elevou-se a arrecadação do Governo através da conta “ágios e bonificações”, sendo acrescentados em 1953 à caixa do Banco do Brasil Cr\$ 2.026 milhões, continuando a elevar-se em 1954 (VIANNA, 1987, p. 107). Mas o total da arrecadação obtida não foi suficiente para equilibrar o déficit orçamentário do Governo. As limitações conjunturais externas foram: a obrigação de quitar os atrasados comerciais; a vultosa soma deficitária das contas dos estados e municípios; a necessidade de se fomentar e adequar a infraestrutura do País ao ritmo de crescimento industrial sustentado desde 1948 e, particularmente, ao surto de investimentos de 1951 e 1952; bem como o financiamento da continuidade de vários programas de apoio ao setor agrícola. Elas todas forçaram o desequilíbrio das contas do setor público, desvirtuando o padrão austero da política fiscal perseguido durante os anos iniciais da década de 50 (VIANNA, 1987, p. 108).

Após a posse de Aranha, além da continuidade do programa de obras e do financiamento das grandes safras, outras duas grandes causas somaram-se ao conjunto de pressões existentes sobre as despesas do governo: (1) o Banco do Brasil pagou, com recursos próprios, isto é, além dos oferecidos pelos US\$ 300 milhões do Eximbank, US\$ 250 milhões de atrasados comerciais a diversos credores, correspondentes a cerca de Cr\$ 4,7 bilhões e; (2) diante da ameaça de completa bancarrota do Estado de São Paulo, o Banco do Brasil foi forçado a abrir crédito de Cr\$ 5 bilhões ao Tesouro paulista. (VIANNA, 1987, p. 109).

Assim, segundo Vianna (1987), o déficit da União em 1953 foi de Cr\$ 2,9 bilhões, causado sobretudo pelo grande déficit dos estados e Ex-Distrito Federal, da ordem de Cr\$ 5,4 bilhões, ou seja, “enquanto as despesas da União cresceram 40,3% em relação a 1952, a receita total cresceu [somente] 20,6%” (VIANNA, 1987, p. 109). Resultado este praticamente

mantido em 1954 quando o déficit da União foi de Cr\$ 2,7 bilhões e dos estados e municípios chegando a Cr\$ 5,5 bilhões (ver Tabela 17).

Fiori & Lessa (1991) concordaram com Vianna (1987) quando relataram que os planos contracionistas da política fiscal projetados pelo Ministério da Fazenda presidido por Oswaldo Aranha foram severamente prejudicados em razão das diversas pressões que forçaram o desequilíbrio nas contas da União, sobretudo pelos déficits dos estados e municípios nos anos de 1953 e 1954.

3.5.4 Política Monetária

Quanto à política monetária, em meados de agosto, quando já considerada, pelas autoridades, superada a fase mais crítica das dificuldades cambiais, Aranha, em conjunto ao novo Presidente do Banco do Brasil, Marcos de Souza Dantas⁴⁷, traça as propostas para estabilização do ritmo expansionista do nível geral de preços, como enfatizou Aranha na continuação de seu discurso no Senado Federal, em setembro de 1953:

8 – defender a estabilidade do poder aquisitivo interno do cruzeiro e sua paridade internacional, pela cessação das emissões, pela liquidação de nossas dívidas comerciais, pela melhoria de nosso balanço de pagamentos, pelo aumento de nossas reservas-ouro, pelo equilíbrio das contas financeiras, bem como por uma sã política de crédito, de produção, de comércio e de investimentos públicos.

9 – Promover a redução do custo de vida e do índice geral de preços, manter um alto nível de emprego e o bem-estar do povo brasileiro, através de deslocamentos internos de renda e investimentos, paulatinos e prudentes, por meio de uma política econômico-financeira global. (ARANHA, 1953, p 34-35 apud VIANNA, 1987, p. 103).

Assim, “firmemente disposto a adotar políticas monetárias e creditícias restritivas” (VIANNA, 1987, p. 103), o Governo tentou sanar o déficit público com o lançamento de títulos com bônus pagos, conjuntamente com uma correção cambial em detrimento a novas emissões monetárias, como forma de estimular o ingresso de capitais, principalmente estrangeiros.

No entanto, como argumentou Vianna (1987), o crescente déficit público acabou por afetar drasticamente a política creditícia do Governo em 1953, de forma a inflexionar a tendência observada anteriormente. Em fins de 1953, o Tesouro Nacional passou da posição de credor do Banco do Brasil para devedor.

⁴⁷ Fiori & Lessa (1991) em concordância com Vianna (1987) admitiram que a substituição de Jafet por Souza Dantas pôs fim ao longo período marcado pela dissonância entre as conduções da política monetária e creditícia seguidas respectivamente pelo Ministério da Fazenda e Banco do Brasil. Se a política creditícia do Banco do Brasil de 1951 e 1952 foi “nota dissonante da política econômica dos dois primeiros anos de Governo” (VIANNA, 1987 p. 38), já nos dois últimos anos isto não poderia ser verdadeiro.

Os empréstimos do Banco do Brasil às atividades econômicas cresceram apenas 18% (menos que a inflação), enquanto os destinados ao Tesouro Nacional e as outras entidades públicas elevaram-se 89 e 25%, respectivamente [...]. No total, a expansão do crédito do Banco do Brasil foi de 36% em relação a 1952 (VIANNA, 1987, p. 109).

Da mesma forma, a necessidade de se financiar a dívida pública forçou o setor público a aumentar a emissão de moeda. De acordo com Vianna (1987, p. 109), “os meios de pagamento cresceram 19,1% em 1953, contra 14,8% em 1952 e 15,9% em 1951. Nesses três anos, na mesma ordem, o papel-moeda emitido aumentou 19,7%, 11,3% e 13,1%” (ver Tabela 19).

A inflexão da política monetária e creditícia, bem como a desvalorização cambial decorrente do novo regime imposto pela Instrução 70 da SUMOC logo se fez impactar no nível de preços interno. Como demonstrado pela Tabela 20, a inflação média pelo IGP-DI se elevou de 12,0% em 1949 para 20,8% em 1953 (VIANNA, 1987, p. 110-111).

Em 1954 este cenário de expansão inflacionária se agrava ainda mais, como alegaram Fiori & Lessa (1991) em concordância com Vianna (1987), pelo aumento de 100% do salário mínimo concedido por Vargas. Com a imposição salarial, logo se elevaram consideravelmente os pedidos de empréstimos das empresas que alegaram sérias dificuldades de caixa para saldar seus pagamentos.

As razões para o aumento salarial não se encontram no contexto de continuidade racional da política econômica seguida até então, mas sim na clara possibilidade de

criar condições para enfrentar as eleições parlamentares para os governos estaduais, previstas para outubro de 1954. [Uma vez que,] impossibilitados pelos acontecimentos da área econômica de se chegar à etapa das realizações e empreendimentos de seu Governo (a fase “Rodrigues Alves”), e enfrentando descontentamento crescente mesmo em parcelas da sociedade que o elegeram e apoiaram [como foi o episódio da greve geral apoiada por cerca de 300 mil trabalhadores em maio de 1953], era indispensável a Vargas adotar providências que lhe possibilitassem obter resultados aceitáveis no principal teste eleitoral de seu mandato (VIANNA, 1987, p. 114).

Uma vez que tanto Oswaldo Aranha, quanto Souza Dantas, duas das mais representativas autoridades econômicas da época, demonstraram seus profundos descontentamentos dado seus esforços explícitos de refrear o ritmo de expansão monetária interna para se alcançar níveis inflacionários mais brandos.

3.6 As Influências do projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas no Governo Kubitschek

Primeiramente deve-se evidenciar, à luz dos ensaios de Fiori & Lessa (1991) e Vianna (1987), qual foi o papel desempenhado pelo Estado nos anos em que Vargas presidiu o Governo, bem como explicitar quais foram os principais objetivos que as autoridades tinham em mente, os quais orientaram a condução da política econômica. Posteriormente à tal análise, pode-se então constatar quais foram as influências varguistas em Kubitschek, demonstrando-se se houve inflexão ou continuidade em relação ao padrão de desenvolvimento econômico e industrial.

Vianna (1987, p. 119) alegou que, com transição governamental de Dutra para Vargas, no início da década de 1950, “há indiscutível alteração na compreensão governamental acerca da natureza da intervenção do Estado na economia”.

Inflexão essa que pode ser atribuída em razão das convicções desenvolvimentistas que o recém-empossado presidente carregava (as quais foram, inclusive, inicial e parcialmente ensaiadas em seu primeiro Governo nas décadas de 1930 e 1940); além disso, esta postura foi legitimada pelo contexto geopolítico e geoeconômico mundial do pós-guerra em que a década estava inserida. Segundo necessidade das principais economias capitalistas, em especial os Estados Unidos, de se conter o avanço comunista em direção aos países em desenvolvimento, foram apoiados diversos projetos sul-americanos de desenvolvimento econômico capitalista e de expansão da demanda agregada interna, o que garantiu ao Brasil apoio político e financeiro internacional para que houvesse fomentação da infraestrutura local e alargamento do mercado interno. Prova disto foi o estreitamento das relações entre o Brasil e os Estados Unidos consubstanciado pela CMBEU.

Finalmente, o último fator que, segundo Vianna (1987), legitimou inflexão na conduta do Estado na economia se deu pela evolução da trajetória do desenvolvimento econômico brasileiro que “colocava exigências crescentes de participação do Estado no sentido viabilizar a superação dos obstáculos causados pelas deficiências na infraestrutura do País” (VIANNA, 1987, p. 120), conhecidas desde a década de 1930. As radicais transformações sofridas pela base produtiva da sociedade brasileira, em particular na estrutura industrial, levaram as autoridades brasileiras a entenderem a necessidade de se fomentar um projeto de reaparelhamento de médio prazo a fim de garantir que o processo de evolução capitalista nacional não ficasse limitado e restringido pela existência de gargalos nas estruturas produtivas da economia brasileira.

Vianna (1987) acrescentou que o projeto não consistia em utilizar o Estado como o principal agente propulsor do desenvolvimento capitalista e industrial nacional que, adiantando-se ao crescimento industrial, promovesse um conjunto de maciços investimentos públicos em empresas estatais; pelo contrário, “o programa de desenvolvimento industrial não era tão orgânico e premonitório, estando mais pragmaticamente voltado para reaparelhar a infraestrutura econômica do País, superando os visíveis pontos de estrangulamentos no aparelho produtivo” (VIANNA, 1987, p. 33).

Neste mesmo sentido, Fiori & Lessa (1991, p. 580-581) explicitaram que não houve no Governo Vargas qualquer intenção de se constituir um modelo de alavancagem do setor industrial pesado sob regência direta do Estado, mas sim um projeto de “marcante pragmatismo em diversas das iniciativas”, cujo objetivo era modernizar a infraestrutura interna.

O que certamente marca todo o período é a preocupação dominante com a ampliação da infraestrutura [sobretudo] a de transporte e energia. [Assim] não se extraí a ideia de um projeto de industrialização pesada, que teria na empresa pública o agente diretor [...] menos ainda, a intenção de instalar um novo padrão de organização industrial. (FIORI & LESSA, 1991, p. 580-581).

Mais além, Fiori & Lessa (1991) alegaram que não houve uma política industrial explícita naquele Governo que se destoasse das orientações seguidas em governos anteriores.

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 consumiu Mataripe — e iniciou a construção de Cubatão — sem que ninguém leia nessas iniciativas em conjunto um sonho de industrialização pesada da mesma. (FIORI & LESSA, 1991, p. 585).

Decerto houve esforços para se criarem algumas empresas estatais que seriam responsáveis pela produção de bens considerados estratégicos para o desenvolvimento da Nação, por exemplo, a criação da Petrobras, bem como o incentivo dado à expansão do já existente setor siderúrgico nacional. A Comissão de Desenvolvimento Industrial apresentou um esquema de classificação das prioridades industriais, no entanto “inexiste qualquer indicação desses critérios terem se convertido em instruções operativas para as agências públicas de financiamento” (FIORI & LESSA, 1991, p. 585), que revelassem uma explícita orientação em se formar um grande número de unidades produtoras estatais se apontassem como indutoras do ritmo de crescimento da acumulação industrial.

Assim, Fiori & Lessa (1991) e Vianna (1987) recusaram as duas interpretações as quais julgavam primeiramente: o Governo Vargas possuidor de uma estratégia bem definida de desenvolvimento econômico pautada em um modelo genuinamente nacional-desenvolvimentista; bem como a interpretação do Governo Vargas sob o prisma da indefinição aparente do programa de Governo e ambiguidade que resultava da existência de estratégias distintas e conflitantes entre si dentro do próprio corpo governista

As políticas e iniciativas do Governo que deveriam superar as deficiências infraestruturais não entravam em choque com a visão ortodoxa do Governo, dado o característico “pragmatismo e a sensibilidade à realidade do Presidente” (VIANNA, 1987, p. 121). Evidência disto é o projeto “Campos Sales – Rodrigues Alves”, que viabilizava uma condução ortodoxa da economia sem que se deixassem de lado as propostas de investimentos e realizações de médio e longo prazo.

Vianna (1987) e Fiori & Lessa (1991, p. 594), portanto, descreveram a política econômica em todo o período de Governo de Vargas como “absolutamente conservadora”, negando totalmente a interpretação de que houve duas políticas econômicas no período: uma conservadora (no primeiro biênio do Governo), e uma de caráter nacionalista popular (nos dois últimos anos de Governo). O que evidenciaria uma radical inflexão ideológica no Governo varguista. Ao inverso, o que se pode tomar daqueles dois últimos anos de Vargas na presidência foi um acirramento da política de contenção orçamentária e monetária enfrentado pelo Ministro Oswaldo Aranha, e “se alguém foi afetado mais diretamente, foram os próprios industriais, com a política restritiva de Aranha” (FIORI & LESSA, 1991, p. 596).

Além do mais, a substancial elevação do salário mínimo real em 1954, como forma de se almejar expandir o poder de consumo da classe trabalhadora nacional através de uma redistribuição de renda, estimuladora da demanda agregada, que impactaria, por sua vez, positivamente na oferta nacional de bens manufaturados, ficou registrada como uma medida econômica expansionista, porém pontual, que deve ser entendida em sua conjuntura particular (FIORI & LESSA, 1991, p. 580). Inversamente, esta alteração salarial, mais do que tudo, significou o repentino e abrupto aumento dos custos industriais que prejudicaram significativamente a liquidez e os planos de expansão do setor industrial brasileiro.

A expansão do crédito ocorrida em 1954 não se relaciona a uma reversão dos objetivos do Governo no sentido de políticas expansionistas, articuladas, de acordo com a versão corrente, a uma virada nacional-populista de Vargas na fase final de seu Governo. (VIANNA, 1987, p. 112).

Vianna (1987) argumentou que se por um lado o desempenho do PIB industrial dos dois últimos anos do Governo varguista (os quais são tidos por alguns autores⁴⁸ como os anos em que se acirraram o posicionamento nacional-desenvolvimentista) demonstrou um bom desempenho de crescimento, por outro a formação bruta de capital fixo do Governo não cresceu em relação aos dois primeiros anos de mandato (VIANNA, 1987, p. 121).

Fiori & Lessa (1991) e Vianna (1987) também concordaram quando recusaram qualquer tipo de interpretação que possa descrever o período como marcado pela tentativa de se instalar um novo padrão de organização industrial que prezasse pela hegemonia do capital nacional em detrimento do externo, sendo sua atuação restringida a algumas restritas áreas demarcadas pelo Governo.

Pelo contrário, os autores enfatizaram que as autoridades governistas, salvo em raros e curtos momentos⁴⁹, sempre buscaram formas de atrair o capital forâneo, seja na forma de investimento direto ou em forma de financiamento, valendo destacar a Lei 1.807 e a Instrução 70 da SUMOC, que em conjunto tornaram a legislação brasileira uma das mais liberais da América Latina. Decerto Vargas prezava pelo controle nacional em algumas áreas consideradas estratégicas e tinha consciência de que (como era sabido à época) os investimentos privados (sejam nacionais ou não) não seriam realizados de maneira aventureira, tendo em vista a baixa margem de retorno, e ainda mais em se tratando de quantias ostensivas de capital inicial que seriam necessárias para impulsionar tais setores; no entanto, este ponto de vista não implica na hostilização da entrada do capital externo (FIORI & LESSA, 1991, p. 587).

Nossas conclusões são no sentido de que é inegável, no segundo Governo de Getúlio Vargas, a prioridade dada às relações com os Estados Unidos, a abertura para o capital estrangeiro e a concessão de uma especial atenção à articulação da economia brasileira com a mundial. (VIANNA, 1987, p. 126).

Deste modo, concluíram Fiori & Lessa (1991, p. 588), de forma concordante com Vianna (1987), que “não há vestígio de haver a Administração Vargas sonhado com um projeto de desenvolvimento autônomo com hegemonia do capital privado nacional”.

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 (FIORI & LESSA, 1991, p. 594).

⁴⁸ Fiori & Lessa (1991) e Vianna (1987) fazem menção à Skidmore (1976), Oliveira (1984), entre outros.

⁴⁹ Fiori & Lessa (1991) e Vianna (1987) atribuíram aos episódios mais uma estratégia de barganha com o setor externo do que seu repúdio. Além do mais, a crítica mais se valia à fuga dos capitais externos e não sua entrada – considerada essencial para dar prosseguimento aos diversos projetos infraestruturais, principalmente os previsto pela CMBEU.

Após o desfecho dramático do Governo de Vargas, por conta do suicídio do Presidente em agosto de 1954, bem como os quase quinze meses marcados pelo Governo transitório de Café Filho, em 3 de outubro de 1955 Juscelino Kubitschek foi eleito Presidente da República, assumindo o cargo em 31 de janeiro de 1956.

Segundo Fiori & Lessa (1991), ao longo de seu mandato, o Governo de Kubitschek se caracterizou pelo total comprometimento em se por em prática uma larga e explícita política econômica de viés desenvolvimentista consolidada no Plano de Metas, no qual constavam diversos projetos baseados nos diagnósticos e definições elaborados pela CMBEU (ainda na época do Governo de Vargas) os quais foram estabelecidas metas distribuídas em 5 grandes grupos: Energia, Transportes, Alimentação, Indústria de Base, Educação, além da construção de Brasília.

Deste modo, o Plano de Metas visava realizar investimentos públicos em obras de natureza básica ou infraestrutural, a fim de oferecer condições favoráveis para o estímulo da diversificação e do crescimento da economia brasileira, baseados na expansão industrial privada e da demanda agregada interna. A estratégia de corrigir os "pontos de estrangulamento" da economia brasileira que limitavam o processo de expansão econômica interna também objetivava combater alguns gargalos estruturais que impactavam no aumento dos custos de produção (como eram os custos adicionais enfrentados pela indústria com transporte e energia, até então insuficientes e demasiadamente custosos), que ocasionavam grande parte dos desequilíbrios macroeconômicos de curto prazo, sobretudo na elevação do nível geral de preços (FIORI & LESSA, 1991).

Para Fiori & Lessa (1991), o Plano de Metas, síntese do posicionamento econômico e político do Governo de Kubitschek, evidenciava que, assim como nos anos iniciais da década de 1950, cabia ao setor público investir em projetos de infraestrutura⁵⁰ para que se superassem os pontos de estrangulamentos presentes na economia, criando um ambiente favorável ao surgimento e consolidação de novos investimentos privados (sejam estes nacionais ou externos), nos diversos setores industriais.

Sua superação [dos pontos de estrangulamentos] 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 (FIORI & LESSA, 1991, p. 581).

⁵⁰ Uma vez que, como já visto, era entendido pelas autoridades econômicas na época que o capital privado não assumiria esta tarefa em razão das vultosas quantias de recursos que deveriam ser investidas inicialmente, bem como as baixas taxas de retorno que os projetos garantiam.

De fato Vianna (1987) argumentou de forma concordante com Fiori & Lessa (1991) que as orientações políticas econômicas contidas na gestão de Kubitschek foram, em grande parte, herdadas de Getúlio Vargas, principalmente de seu Governo democrático. Prova disto se dá em razão da própria aliança partidária que levaram ambos os candidatos à presidência: a aliança centro esquerda PTB-PSD. Interpretação esta enfatizada pelo autor ao transcrever a citação de Jaguaribe (1962): “O candidato que se propunha a continuar a obra de Vargas, Juscelino Kubitschek, ganhou as eleições presidenciais” (JAGUARIBE, 1962, P. 181 apud VIANNA, 1987, p. 132).

Por sua vez, o contexto internacional, em meados da década de 1950, foi marcado pelo esforço dos países tradicionalmente exportadores de produtos manufaturados em estreitar as relações comerciais com os países em desenvolvimento a fim de buscar novos mercados consumidores e plataformas de produção. Lógica esta que foi se tornando uma tendência cada vez mais forte e presente nas estratégias competitivas de empresas multinacionais, que passaram a direcionar investimentos para estes países. Tal conjuntura beneficiou grandemente o Brasil em razão de portar um crescente mercado consumidor interno que oferecia grande potencial de lucratividade a tais empresas (VIANNA, 1987).

Do mesmo modo, em 1956, o posicionamento do Governo para com o capital externo, assim como no Governo varguista, era de total apoio à sua entrada, sendo este considerado de grande importância⁵¹, em decorrência do processo de desenvolvimento capitalista e crescimento da renda interna brasileira, para que se realizasse grande parte dos projetos de investimentos, como sustentaram Fiori & Lessa (1991, p. 598) quando afirmaram que “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 Juscelino Kubitschek”.

Fiori & Lessa (1991) e Vianna (1987) argumentam que, nem no Governo Vargas, muito menos em Kubitschek, houve qualquer intenção de se fomentar um projeto de desenvolvimento capitalista inteiramente e somente regido pela parceira público-privada nacional. Fato este provado pelos constantes esforços das autoridades nacionais em criarem condições para a entrada de recursos externos.

⁵¹ Seja na forma de investimento externo direito, ou mesmo sob forma de empréstimos que financiariam os projetos de investimentos privados e públicos nos setores industriais e de infraestrutura, os quais amparariam o consequente crescimento da demanda interna previsto.

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 (FIORI & LESSA, 1991, p. 598).

Comprovação desta argumentação foi a utilização em larga escala da Instrução 113 da SUMOC, criada em janeiro de 1955, e que (dentre outras modificações da política cambial) deu continuidade ao processo de modificação da dinâmica de movimentação de capitais estrangeiros no País, quando o Ministério da Fazenda, conjuntamente à SUMOC, deu mais um passo à abertura da conta capital, uma vez que a totalidade das remessas de lucros e amortizáveis que as empresas faziam passou a ser realizada com base numa taxa de câmbio preferencial, favorecendo este tipo de ação (VIANNA, 1987).

A Instrução 113 passou a incluir quase todos os produtos industriais importados na lista dos "produtos complementares aos já produzidos internamente", os quais eram favorecidos pela não obrigatoriedade de apresentar, previamente, a devida garantia em forma de cobertura cambial para suas encomendas. Como não se tinha um conjunto de normas que definissem satisfatoriamente quais produtos importados eram essenciais para a continuidade do ritmo de expansão industrial nacional dos "notoriamente supérfluos", grande parte das importações de todas as espécies passou a ser realizada através da taxa cambial privilegiada destinada às importações "essenciais à industrialização", portanto a uma taxa cambial subsidiada.

Houve um crescimento considerável do montante dos capitais autônomos na segunda metade da década de 1950, uma vez que a entrada destes poderia acontecer através de uma taxa de câmbio subsidiada (por meio da compra de bens importados pelas empresas multinacionais instaladas internamente), assim como a saída de capitais (na forma de remessas de lucros e dividendos), que ocorria sob uma taxa de câmbio favorável.

No entanto vale frisar que, segundo Vianna (1987), a maior movimentação de capitais autônomos em direção ao Brasil no período governista de Kubitschek ocorreu, em grande parte, por causa da melhora da conjuntura internacional marcada pelo aumento da disponibilidade de capitais autônomos em busca de novas oportunidades em mercados emergentes, e não somente a uma suposta inflexão no posicionamento governamental acerca de sua aceitação, uma vez que em Vargas já tinham sido observadas algumas ações que procuraram adequar a legislação para que se fosse estimulado seu ingresso.

Cabe acrescentar que a Instrução 113 da SUMOC [amplamente utilizada pelo Governo de Kubitschek] [...] não efetivava uma ruptura com a política do Governo de Vargas, tendo uma clara linha de continuidade com essa. Além disso, foi a Lei 1.807 [criada no período do Governo varguista], ao determinar que os capitais estrangeiros “de indubitável interesse para a economia nacional” teriam direito à entrada no País pelo mercado livre de câmbio e saída pelo oficial, que consagrou (embora de forma restrita) o princípio do subsídio do capital estrangeiro (VIANNA, 1987, p. 124).

A única exceção da postura econômica ocorrida entre os governos referidos de Vargas e Kubitschek pode ter sido a orientação inicial dada ao tratamento da política macroeconômica interna a partir de 1956. Como pode ser notado, o objetivo de se fomentar uma proposta de expansão infraestrutural e industrial contido no Plano de Metas deixou de lado as questões de estabilização macroeconômica, salvo alguns momentos em que se procurou adotar medidas contencionistas⁵², quando desequilíbrios ameaçaram barrar a continuidade do ritmo de expansão econômica.

No entanto tal inflexão não marca uma possível derrota de um projeto nacional-desenvolvimentista arquitetado por Vargas, pelo contrário, o que marcou foi, sobretudo uma menor disposição do Governo varguista a sacrificar a estabilidade macroeconômica, principalmente no período em que o Ministro Aranha acentuou o “tom ortodoxo” (FIORI & LESSA, 1991) da política macroeconômica interna.

Assim, Fiori & Lessa (1991) e Vianna (1987) concluíram que não se pode denotar uma tendência de ruptura ou de descontinuidade ao se analisar os projetos de fomentação e desenvolvimento da indústria nacional arquitetados pelos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.

Não encontramos evidências consistentes, no plano das intenções e objetivos e, ainda menos, no das políticas realmente executadas, que sustentem a ideia dominante de que naquela quadra histórica [onde Vargas comandou a presidência da República] existiu e foi derrotado um projeto governamental de desenvolvimento nacional autônomo e popular [...] não encontramos nenhum indício de um projeto de industrialização estatista ou mesmo de necessária hegemonia do capital privado nacional [...] há de insistirmos que o corte de 1953, do ponto de vista da política econômica, não representou qualquer avanço ou opção progressista num sentido industrializante. [...] Nessa perspectiva, não há rupturas ou descontinuidades maiores entre o projeto de desenvolvimento de Getúlio Vargas e o de Juscelino Kubitschek (VIANNA, 1987, p. 122 apud FIORI & LESSA, 1991, p. 593-594; 597).

Pelo contrário, nota-se uma trajetória de continuidade entre as propostas desenvolvimentistas de ambos os presidentes, havendo “um entrelaçamento racional possível de compreensão” (FIORI & LESSA, 1991, p. 573). Proposta esta que teria sido concebida na época do Governo varguista, porém apenas implementada de forma mais ampla no Governo

⁵² Ainda sujeitos ao propósito de não sacrificar o desenvolvimento pela estabilidade macroeconômica.

de Kubitschek, em razão das condições conjunturais econômicas, políticas, institucionais e internacionais vividas em cada período.

CONCLUSÃO

Após construídas e analisadas as três correntes de interpretações as quais descreveram como se deu a trajetória da industrialização nacional percorrida no período do Governo democrático de Getúlio Vargas (as quais estão resumidas, conjuntamente ao resumo das conclusões obtidas nesta dissertação, no Quadro 1 abaixo), bem como as possíveis influências políticas e econômicas que foram (ou não) herdadas pelo Governo de Juscelino Kubitschek, pode-se extrair algumas conclusões.

De fato, com a posse presidencial de Vargas, há uma alteração na compreensão governamental acerca da natureza da intervenção do Estado na economia (algo que já havia se iniciado no “Estado Novo”), no sentido de que as autoridades governistas passaram a desempenhar funções mais ativas no sistema político, institucional e econômico do País, de forma a se idealizarem políticas de estímulo ao desenvolvimento econômico guiadas pelo esforço industrializante, bem como o de amadurecer e consolidar a demanda agregada interna.

Desejava-se, pelo menos enquanto ideologia, manter um padrão de acumulação intentado para a economia doméstica fundado numa prévia expansão do setor industrial produtor de bens de capital e bens intermediários que, supostamente, estabeleceria as bases produtivas para uma subsequente expansão industrial de forma mais equilibrada.

Da mesma forma, as autoridades do período compreenderam a necessidade de se fomentar um projeto de reaparelhamento infraestrutural (sobretudo nos setores de energia e transporte) a fim de garantir que o processo de evolução capitalista e industrial pretendido não fosse limitado pela existência de gargalos nas estruturas produtivas da economia brasileira.

No entanto, não era planejado que o Estado tomasse para si o papel de principal agente realizador dos investimentos em detrimento à iniciativa privada. Pelo contrário, desejava-se *a priori* eliminar ou pelo menos minimizar os pontos de estrangulamentos infraestruturais, muitos dos quais deveriam ser removidos antes (como uma condição quase que *sine qua nom*) da ocorrência dos investimentos privados nacionais ou forâneos, pois a existência de uma infraestrutura adequada se configurava como fator condicionante das decisões de inversão empresariais.

Há, portanto, indicações de que o desejo de se constituir uma indústria respaldada em um mercado interno maduro não legitima a tese de Oliveira (1984), a qual argumentava que o Governo varguista recusaria o ingresso do capital externo. Vargas não encampou qualquer luta anti-imperialista, ressaltando apenas o resguardo da hegemonia do capital nacional nos setores considerados essenciais ao desenvolvimento nacional, como o petrolífero extrativo, siderúrgico, dentre outros.

Quadro 1 – Principais características da atuação do Governo Vargas (1951-54): Resumo das correntes interpretativas

	Viés da Política Macroeconômica		Atuação Econômica	Política Cambial	Política Capital Externo
Projeto					
1ª Linha	Nacional-desenvolvimentista	Heterodoxo	Proposta desenvolvimentista acima da estabilização macroeconômica	Apoio à substituição de importações	Capital externo regulado em auxílio aos projeto internos:**
2ª Linha	Desenvolvimentista*	Política Mista	Desequilíbrios de curto-prazo minorava a proposta industrializante	Apoio à substituição de importações	Mista: proteção à indústria local, adaptando-se às regras internacionais
3ª Linha	Desenvolvimentista: 1º) estabilização macroeconômica; 2º) investimentos infraestruturais	Ortodoxa	Fase dos grandes investimentos "Rodrigues Alves" era subordinada ao sucesso da fase do reequilibramento macroeconômico "Campos Sales"	Preocupação com a estabilidade macroeconômica (inflação), conjuntamente a reposição de estoques de insumos e aumento das exportações	Favorável ao ingresso da capital privado estrangeiro -legislação menos restritiva da América Latina
Conclusão	Projeto nacional-desenvolvimentista	Heterodoxo	Proposta desenvolvimentista acima da estabilização macroeconômica	Apoio à substituição de importações	Favorável ao ingresso da capital privado estrangeiro -legislação menos restritiva da América Latina

* Com ressalva à virada nacionalista descrita por Skidmore (1976) ocorrida em 1953.

** Oliveira (1984) relata que, mesmo com o esforço em barrar o capital estrangeiro, o Brasil acabou se associando com o setor externo.

Embora Vargas frisasse a necessidade de regular a entrada de capitais, não negava a utilidade do financiamento externo. Assim, em todo o período do Governo de Vargas, procurou-se fazer valer uma orientação em prol de estímulos à entrada do capital estrangeiro, seja investimento direto privado ou financiamentos provindos de instituições multilaterais, como o BIRD ou o Eximbank. Entretanto, estes recursos seriam bem-vindos sobretudo quando fossem destinados às áreas e setores que complementassem o processo de desenvolvimento nacional. Não obstante, os acordos elaborados pela CMBEU se destinavam ao financiamento dos investimentos em transporte, energia, frigoríficos e modernização da agricultura e indústria de setores base, como os setores siderúrgico e o petroquímico.

Esta nova orientação das autoridades foi legitimada pelo contexto geopolítico e geoeconômico mundial do pós-guerra. Em razão da necessidade das principais economias capitalistas, em especial os Estados Unidos, de se conter o avanço comunista em direção aos países em desenvolvimento, foram apoiados diversos projetos sul-americanos de desenvolvimento capitalista e de expansão da demanda agregada interna, o que garantiu ao Brasil apoio político e financeiro internacional para que houvesse condições de se fomentar investimentos direcionados para modernização e expansão da infraestrutura local, bem como de apoio à consolidação do mercado interno (via concessão de crédito e aquecimento do mercado de trabalho). Prova disto foi o estreitamento das relações entre o Brasil e os Estados Unidos consubstanciado pela criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), orientada pelo objetivo de superar a escassez de recursos tecnológicos e financeiros nacionais, além de realizar um diagnóstico da economia brasileira e formular projetos industriais e infraestruturais.

Mesmo com a posse do Governo Eisenhower, abandonando a política do “Ponto IV” de Truman, que apoiava os projetos de desenvolvimento industrial e econômico dos países do em desenvolvimento, o Governo varguista não investiu em ações de restrição ou bloqueio da entrada do capital externo como uma forma de represália. Assim, não se pode validar a tese da virada nacionalista, tecida por Skidmore (1976), supostamente assumida por Vargas nos dois últimos anos de seu Governo; pois, apesar de se verificar, no plano retórico, a existência de alguns discursos presidenciais em que se delegava a culpa dos desequilíbrios financeiros nacionais ao setor externo, o qual hipoteticamente só buscava retirar do país os lucros obtidos internamente, ao mesmo tempo, no plano prático, Vargas nomeia Oswaldo Aranha ao cargo de Ministro da Fazenda, o qual põe em prática seu plano de reaproximação com o setor internacional.

Além disto, com o anúncio da Lei nº 1.807, a legislação brasileira referente ao fluxo de remessas de rendimentos tornou-se uma das menos restritivas de toda a América Latina, fato que apaziguou a insatisfação e desconfiança do setor externo em relação às condições de acumulação e retorno dos rendimentos.

Por outro lado, conclui-se que o Governo não foi entreguista, sucumbindo a uma lógica em que o País seria submisso às decisões do setor internacional. Mesmo quando foram usados capitais forâneos para desenvolver “setores bases” (como os casos da CMBEU), a soberania das decisões estratégicas não foi transferida ao setor externo. Além do mais, não foi observada no período qualquer tentativa ou comprometimento das autoridades a uma política de constrição das atividades produtivas, bem como do ritmo de expansão interno em favor de sanar as contas públicas e contas externas, como era predominante no receituário ortodoxo do *mainstream*.

Em relação à política cambial, o Governo sempre procurou selecionar as importações⁵³ (desde o sistema de escalonamento de importações com regulação das cotas cambiais até o sistema da Instrução 70 da SUMOC), mantendo ao mesmo tempo certas vantagens às empresas que importassem bens de capital, equipamentos e insumos à produção, em uma clara proteção à indústria local.

No cenário econômico interno, o Governo de Vargas procurou sempre que possível equacionar as distorções macroeconômicas de curto prazo, sem que os problemas econômicos e financeiros fossem, em nenhum momento, a principal, ou mesmo a única, fonte de preocupação das autoridades econômicas.

Não se pode julgar que as medidas de contenção dos problemas macroeconômicos de curto prazo (como a inflação, os déficits das contas públicas e comercial) realizadas pelo Governo varguista entravam em colisão com a proposta desenvolvimentista e industrializante também apoiada pelas autoridades, como sugerido por Skidmore (1976); nem tampouco se pode taxar o conjunto das ações econômicas executadas pelo Governo como desprovida de racionalidade ou de coerência.

De acordo com Bastos (2005; 2011), Vargas julgava incorreta a concepção vigente aceita pela ortodoxia econômica de que somente se poderia reduzir a inflação abrindo mão do crescimento econômico. Ao contrário, para o Presidente, qualquer plano de ação do Estado que objetivasse aumentar a produção e reduzir o custo de vida deveria ser estruturado para garantir o cumprimento de forma simultânea. Assim era entendido pelas autoridades da época

⁵³ Relaxando-se apenas nos primeiros meses de 1951, tendo impacto em 1952, devido ao prazo de vencimentos destas (cuja validade poderia ser de até um ano).

que o combate à inflação deveria ser articulado por meio de duas propostas a serem realizadas de forma conjunta e complementar: ampliar a produção nacional com o apoio decidido das políticas cambial e de crédito e assegurar o equilíbrio orçamentário através da contenção dos gastos federais não produtivos.

Além disso, julgava-se que uma possível contração creditícia afetaria toda estrutura de arrecadação do Estado, uma vez que um possível arrefecimento do ritmo de crescimento produtivo e do PIB nacional (consequências de uma política creditícia contracionista) impactaria negativamente no montante de impostos e tributos arrecadado pelo Governo, minorando as receitas fiscais e agravando, por sua vez, o déficit público.

De certo houve uma breve tentativa de estabilizar a economia via retenção de novas emissões monetárias. Isto pode ser explicado pela necessidade do Governo em recompor o cenário macroeconômico de forma a garantir uma conjuntura política e econômica menos incerta que, *a posteriori*, propiciaria ao investidor privado uma maior segurança para se investir no Brasil. No entanto é extremamente importante destacar que esta tentativa de contenção das emissões do Tesouro Nacional não chegou a se configurar uma política definida a ponto de sustentar a tese de que o Governo de Vargas foi portador de uma proposta econômica a ser consolidada em duas fases⁵⁴: primeiramente estabilizar, por meio do contencionista fiscal e monetário, as variáveis macroeconômicas de curto prazo para que posteriormente se implementasse a fase das grandes obras.

Este entendimento corrobora com a tese de que o primeiro Ministro da Fazenda do Governo varguista, Horácio Lafer, não detinha um posicionamento enviesado pelos princípios da ortodoxia econômica, sendo ele apoiador de uma política econômica contracionista. Considerando as magnitudes das taxas de crescimento, sobretudo os incrementos da produção industrial (como visto na Tabela 8), não seria consistente a hipótese sugerida por Fiori & Lessa (1991), bem como por Vianna (1987), os quais descreveram o projeto de Lafer, principal articulador da política econômica nacional, cuja preocupação primeira fosse de readequar os problemas macroeconômicos de curto prazo, em detrimento de uma política desenvolvimentista e industrializante.

De fato, Lafer era favorável a uma política creditícia mais seletiva, gradualista e menos expansiva que o Presidente do Banco do Brasil, Ricardo Jafet; no entanto, de forma alguma isso valida uma possível interpretação conservadora de Lafer. O então Ministro argumentava que o controle seletivo (e expansionista) do crédito seria uma forma de evitar, no

⁵⁴Que ficou conhecida como a política “Campos Sales – Rodrigues Alves”.

curto prazo, um choque de demanda advindo de um excesso de liquidez que provocasse as grandes pressões inflacionárias, pelo menos até que os estrangulamentos de produção pudessem ser superados no médio prazo.

É exatamente pela preocupação de se modernizar e universalizar a infraestrutura nacional que Lafer elaborou o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, sendo este um explícito arcabouço fomentador e apoiador dos projetos de infraestrutura orientado pela tentativa de se eliminar os diversos obstáculos infraestruturais ao fluxo de investimentos públicos e privados, estrangeiros e nacionais, necessários para promover o desenvolvimento econômico. Este plano previa a implementação de projetos relativos à criação de novas fontes de energia elétrica, à implantação e à ampliação de indústrias de base, bem como à modernização da rede de transportes ferroviários e rodoviários, à construção de armazéns e frigoríficos, à criação e à ampliação dos serviços portuários.

Com a posse de Kubitschek à presidência em 1956, após dois anos do Governo transitório de Café Filho, a ideologia desenvolvimentista, tão característica do Governo de Vargas, continuou marcadamente presente, evidenciando um movimento coerente entre os objetivos centrais das propostas de desenvolvimento econômico por meio da aceleração da industrialização. Continuidade esta que foi cristalizada pela colisão partidária que elegeu ambos os presidentes: a aliança PSD-PTB. Ambos pretendiam lançar mão de políticas apoiadoras do desenvolvimento econômico e industrial que tornassem o setor produtivo nacional, sobretudo o industrial, maduro e homogêneo, o qual, assim como um país desenvolvido, fosse capaz de produzir internamente uma ampla variedade de bens que reduziriam ao máximo o coeficiente de importação.

Neste sentido, é coerente concordar com Lessa (1983), Fiori & Lessa (1991) e Vianna (1987), quando alegaram que a política de desenvolvimento sofreu solução de continuidade ao longo dos anos 50, tendo sido ensaiada nos três anos iniciais para posterior retomada e confirmação integral de seus objetivos na segunda metade dos anos 50, de forma que as providências tomadas pelo Governo de Vargas (quando os óbices da industrialização não complementada se fizeram sentir) vieram a constituir parcela substancial do núcleo de instrumentos utilizados no Plano de Metas.

A seguir, o Quadro 2 resume as conclusões tecidas pelas três linhas de entendimento, bem como as características da trajetória industrial nos governos de Vargas e Kubitschek sugeridas nesta conclusão:

Quadro 2 – Características da trajetória da industrialização dos Governos Vargas e Kubitschek - quadro resumo

Autor	Industrializante	Nacionalismo	política macro	Política Externa
OLIVEIRA (1984)	Ruptura: projeto de Vargas (prévia expansão do Dep. I) substituído pelo Plano de Metas (fomento do Dep. III	Ruptura : Projeto nacionalista de Vargas substituído, em Kubitschek, por um projeto associação ao setor externo	Ruptura: G. V mecanismos endógenos de acumulação x J.K acumulação capitalista de tipo internacionalista	Ruptura: Instrução 113 - abertura plena para o capital externo
BASTOS (2005; 2011) / FONSECA (1989)	Continuidade: desenvolvimento contido em Vargas incorporado ao Plano de Metas	Continuidade: ambos os Governos - “nacionalismo possível”	Continuidade: ambos estabilidade macroeconômica subordinada ao projeto desenvolvimentista	Continuidade: ambos se beneficiaram com o fluxo de capital externo
IANNI (1971)	Continuidade: desenvolvimento contido em Vargas incorporado ao Plano de Metas	Ruptura: Com a posse de J.K adotou-se uma proposta econômica de tipo associado	Continuidade: ambos estabilidade macroeconômica subordinada ao projeto desenvolvimentista	Ruptura : com decreto 42.820 de 1957: projeto do tipo internacionalista
D'ARAÚJO (1992)	Continuidade: desenvolvimento contido em Vargas incorporado ao Plano de Metas	Ruptura: o nacionalismo não se dilui [na proposta de governo de Kubitschek	Continuidade: ambos estabilidade macroeconômica subordinada ao projeto desenvolvimentista	Ruptura: Instrução 113 da SUMOC - abandono da política de controle do capital externo
LESSA (1985)	Continuidade: desenvolvimento contido em Vargas incorporado ao Plano de Metas	Continuidade: Ambos os governos nacionalistas	Continuidade: ambos estabilidade macroeconômica subordinada ao projeto desenvolvimentista	Continuidade: ambos parceria com os demais países, em especial os Estados Unidos
SKIDMORE (1976)	Continuidade: desenvolvimento contido em Vargas incorporado ao Plano de Metas	Continuidade: ambos os Governos escolheram a fórmula "nacional-desenvolvimentista"	Continuidade: Ambas expansão industrial regida pelo incentivo governamental	Ruptura: J.K retorna ao modelo associado após a virada nacionalista de 1953
LESSA & FIORI (1991)	Continuidade: Plano de Metas materializou proposta industrial incompleta de Vargas	Continuidade: em ambos não existiu uma proposta genuinamente nacionalista	Continuidade: o Plano de Metas efetivou a fase "Rodrigues Alves"	Continuidade: Ambos se fizeram valer de uma política pouco restritiva
VIANNA (1987)	Continuidade: ambos focaram na fomento da infraestrutura	Continuidade: em ambos não existiu uma proposta genuinamente nacionalista	Continuidade: o Plano de Metas efetivou a fase "Rodrigues Alves"	Continuidade: Ambos se fizeram valer de uma política pouco restritiva
Conclusão	Continuidade: Plano de Metas materializou proposta industrial incompleta de Vargas	Continuidade: ambos os Governos - “nacionalismo possível”	Continuidade: ambos estabilidade macroeconômica subordinada ao projeto desenvolvimentista	Continuidade: Ambos se fizeram valer de uma política pouco restritiva

O Plano de Metas foi, até então, o mais amplo e esquematizado projeto de aceleração do desenvolvimento econômico e industrial já visto na história brasileira, sendo realizado com base em uma proposta de consolidar de forma definitiva a transformação da estrutura produtiva do País anteriormente iniciada por Vargas, conferindo prioridade à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio.

Ao se analisar a Tabela 10, pode-se notar claramente um crescimento mais acentuado do setor industrial em toda a década de 1950, comparando-se aos demais. De 1950 a 1960, a indústria se expandiu em cerca de 129%, crescimento este superior em mais do que duas vezes a elevação do PIB total neste período (62,2%) e quase três vezes superior à expansão da agricultura (46,4%).

No plano macroeconômico interno, havia uma preocupação com a estabilidade monetária para que se criasse um clima de confiança nas instituições e no Governo nacional. De certo que se julgava pelas autoridades que a presença de uma inflação moderada era “benéfica” para o ritmo de acumulação interna, em virtude da utilização da política de transferência forçada de renda, ou confisco salarial dos trabalhadores (tomadores de preço) em direção ao setor industrial (formador de preço). Porém, as autoridades sempre procuraram deixar notória sua pronta atuação em termos de política monetária e fiscal, caso a inflação atingisse níveis que poderiam prejudicar as tão necessárias ações de cálculo de rentabilidade e formação de preço futuro para o planejamento industrial.

Finalmente, com base na argumentação exposta, conclui-se que, apesar de ter havido, nos governos de Vargas e Kubitschek, um posicionamento político e ideológico marcadamente a favor de uma proposta econômica industrializante, não se pode afirmar o mesmo quando se coloca em evidência a suposta predisposição governamental em se adotar uma política (industrial) radicalmente nacionalista.

Até porque as especificidades da conjuntura geopolítica e econômica vividas em âmbito global na década de 1950 não rumavam para o apoio (por parte dos países desenvolvidos) a projetos de desenvolvimento econômicos e industriais nacionais que fossem baseados em esquemas de acumulação de capital gerados somente no âmbito interno. Dado o acirramento da Guerra Fria após findada a Segunda Grande Guerra, as potências vencedoras, sobretudo as capitalistas, procuraram expandir suas influências, tanto políticas quanto comerciais e financeiras, em direção aos países do em desenvolvimento, sobretudo os latinos.

Além do mais, era de conhecimento das autoridades brasileiras da época de que, internamente, não havia uma forte estrutura tecnológica, nem financeira, para sustentar o grau

de maturação do parque produtivo nacional a ponto de este ser capaz de suprir totalmente a crescente demanda interna, seja ela por produtos manufaturados, passando pelos bens de consumo de alto valor agregado e alta tecnologia intrínseca, até a demanda por bens de capital.

Assim como a proposta elaborada pelo Governo Vargasista, o Plano de Metas não consistia em utilizar o Estado como o principal agente propulsor do desenvolvimento capitalista e industrial nacional, mas realizar investimentos em infraestrutura e indústria de base que desse sustento para que posteriormente fossem impulsionadas aplicações provindas do setor privado, tanto nacional quanto externo, sendo estes os agentes responsáveis pela expansão e perpetuação do ritmo de expansão econômica e industrial do Brasil.

A conjuntura internacional foi fator preponderante para que tal orientação industrializante fosse legitimada em ações concretas. Na segunda metade da década de 1950, pôde ser observado um maior interesse do setor externo em investir no Brasil em decorrência da melhora da conjuntura internacional marcada pelo aumento da disponibilidade de capitais autônomos em busca de novas oportunidades em mercados emergentes.

O Plano de Metas deteve significativo apoio norte-americano. Os Estados Unidos, em busca de novas fronteiras de expansão de sua doutrina de influência econômica, política e tecnológica, além de visar novos mercados que pudessem escoar o excedente de seu setor produtor, passaram a apontar as áreas subdesenvolvidas como uma de suas maiores prioridades.

Por tais razões, rejeita-se a hipótese de Ianni (1971) que afirmou que “Vargas procurou compatibilizar ideologia nacionalista e sua política econômica de tipo nacionalista”, mostrando a ruptura em Kubitschek, o qual “realizou o seu Governo jogando, simultaneamente, com a ideologia nacionalista e uma política econômica de tipo internacionalista”, demonstrando que a diferença entre os dois governos resultou de condução da política econômica externa, uma vez que, não obstante a tentativa mais intensa de se regular a entrada e saída de capitais externos vista no Governo de Vargas, nos dois governos tentou-se dialogar de forma cooperativa com o setor externo.

No entanto, este posicionamento de aceitação do capital e investimentos diretos do exterior não desqualifica totalmente a existência do projeto “nacional-desenvolvimentista” na década de 1950, principalmente no período governamental de Vargas. Como argumentou Fonseca (1989), o que se viu no período (dos Governos de Vargas e Kubitschek) foi a existência de um nacionalismo possível e não radical no qual não se atrelou a ideia de capitalismo autônomo à negação dos setores externos, o que poderia caracterizar como uma

proposta de desenvolvimento “interdependente”, ou de “submissão” dos setores internos para com os setores forâneos. Fonseca (1989, p. 408) argumentou que: ”A própria ideologia nacional-desenvolvimentista, aliás, apontava para a convergência entre os interesses nacionais [com os do setor externo], clamava por inversões externas capazes de empolgar o processo de desenvolvimento” necessário para que houvesse, também, uma elevação de investimento privado nacional, o qual deteria peso relevante (senão o papel preponderante), para o processo de dinamização do setor industrial nacional.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ABREU, M. P.(Org.). A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ABREU, M. P; BONELLI, R; CARVALHO, J. E; MALAN, P. Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil: 1939-1952. Rio de Janeiro: Ipea/Inpe, 1977.
- ARANHA, O. Política Econômica e Financeira. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1954.
- ALMEIDA, P. R. Diplomacia financeira: o Brasil e o FMI, de 1944 a 2002. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.
- ALMEIDA, P. R. As relações econômicas internacionais do Brasil dos anos 1950 aos 80. Revista Brasileira de Política. Internacional. 50 (2): 60-79, 2007.
- AMPEC. Formação Econômica do Brasil, a Experiência da Industrialização. São Paulo: Saraiva, 1977.
- BANCO DO BRASIL, Relatórios Anuais do Banco do Brasil. Rio de Janeiro: Governo Federal, 1951.
- BANCO DO BRASIL, Relatórios Anuais do Banco do Brasil. Rio de Janeiro: Governo Federal, 1954.
- BANCO DO BRASIL, Relatórios Anuais do Banco do Brasil. Rio de Janeiro: Governo Federal, 1955.
- BASTOS, P. P. Z. A Dependência em Progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890- 1954). Tese PhD. Campinas: IE-UNICAMP, 2001.
- BASTOS, P. P. Z. Desenvolvimentismo Incoerente? Comentários sobre o Projeto do Segundo Governo Vargas e as Idéias Econômicas de Horácio Lafer (1948-1952). Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia, 2005.
- BASTOS, P. P. Z. A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base. Revista Econômica, Dezembro, 2006.
- BASTOS, P. P. Z. Ortodoxia e Heterodoxia Antes e Durante a Era Vargas: Contribuições para uma Economia Política da Gestão Macroeconômica nos Anos 1930. Revista Economia, Selecta, Brasília (DF), v.9, n.4, p.183–214, dezembro 2008.
- BASTOS, P. P. Z. Qual era o Projeto Econômico Varguista?. Revista Estudos Econômicos. São Paulo, v. 41, n. 2, p. 345-382, abril-junho 2011.
- BRESSER, P, A, L. C. Desenvolvimento e Crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.
- BRESSER, P, L. C. Origens Étnicas e Sociais dos Empresários Paulistas. Revista de Administração de Empresas. n. 11, p. 83-106, jun. 1964.

BRESSER, P. L. C. O novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. 2006. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 26 mar. 2010.

BUENO, N. P; FARO, J. H. Economia e Instituições no Governo Kubitschek. Revista de Economia Política, vol. 24, nº 1 (93), janeiro-março/2004.

CAMPOS, F. O Estado Nacional, sua Estrutura, seu Conteúdo Ideológico. Rio de Janeiro: José Olympio, 1941.

CANO, W. Raízes da Concentração Industrial em São Paulo. 4ª Ed., Campinas: UNICAMP. IE, 1998.

CANO, W. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970. São Paulo: Global, 1985.

CAPUTO, A. C e MELO, H. P. A Industrialização Brasileira nos Anos de 1950: Uma análise da Instrução 113 da SUMOC. Estudos Econômicos, São Paulo, vol. 39, nº3, p. 513-538, julho-setembro, 2009.

CAPUTO, A. C e MELO, H. P. O Investimento Direto Estrangeiro no Governo Juscelino Kubitschek. Textos para Discussão. UFF/Economia. TD 232, Rio de Janeiro, 2008.

CAPUTO, A. C. Desenvolvimento Econômico Brasileiro e o Investimento Direto Estrangeiro: uma análise da instrução 113 da SUMOC – 1955/1963. Tese (Mestrado em Economia) – Universidade Federal Fluminense (UFF-RJ), Niterói, 2007.

CARONE, E. O Pensamento Industrial no Brasil. Rio de Janeiro: DIFEL, 1977.

CEXIM, O Banco do Brasil. Relatório. Rio de Janeiro, 1951.

COLISTETE, R. P. Salários, Produtividade e Lucros na Indústria Brasileira, 1945-1978. Revista de Economia Política, vol29,nº4 (116), pp. 386-405, outubro-novembro/2009.

CONJUNTURA ECONÔMICA. 25 Anos de Economia Brasileira, vol.27,nº12,dez. 1973.

CORSI, F. L. Estado Novo: política externa e projeto nacional. São Paulo: Livraria Editora UNESP, 2000.

COUTINHO, L. O General Góes Depõe. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Coelho Branco, 1956.

DRAIBE, S. M. Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

D'ARAÚJO, M, C, S. O Segundo Governo Vargas (1951-1954). 2ª ed. São Paulo: Ática, 1992.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICAN. Economic Survey of Latin America, 1964. Nova York: United Nations, 1966

EICHENGREEN, B. A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional. São Paulo: 34 Editora, 2000.

- FERNANDES, F. A Revolução Burguesa no Brasil. 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- FIGUEIREDO, F; JOÃO. S. Política Monetária, Cambial e Bancária no Brasil sob a gestão do Conselho da SUMOC, de 1945 a 1955 - Niterói: 2005.
- FIORI, J. L; LESSA, C. E Houve uma Política Econômica Nacional-Populista?. Textos para Discussão. IEI-UFRJ, n° 251, 1991.
- FONSECA P, D, C. O mito do populismo econômico de Vargas. Revista de Economia Política, vol 31, n° 1 (121), pp 56-76, janeiro-março/2011.
- FONSECA P, D, C. Vargas: O Capitalismo em Construção. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- FURTADO, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Nacional, 1971.
- FURTADO, C. A fantasia organizada. 5ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra: 1985.
- GABRIEL, C. Petróleo e o Nacionalismo. São Paulo DIFEL, 1968.
- GENNARI, A. M. Réquiem ao Capitalismo Nacional. São Paulo: Cultura Acadêmica, 1999.
- GOMES, H. C; RIO, A. S. Sistema Cambial: bonificações e ágios, *in*: Economia Brasileira, vol. 1, n° 4, outubro-dezembro. 1955.
- GUDIN, E. Sinópsese da Situação Cambial. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, Cor 54.09/10.00/2, setembro de 1954.
- GUDIN, E. Análise de Problemas Brasileiros: Coletânea de artigos 1958-1964. Rio de Janeiro: Livraria Agir, 1965.
- IANNI, O. Estado e Capitalismo: estrutura social e industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- IANNI, O. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- IBGE. O Brasil em Número. São Paulo: IBGE, 1960.
- IBGE. O Brasil em Número. São Paulo: IBGE, 1979.
- JAGUARIBE. H. Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- LESSA, C. 15 Anos de Política Econômica. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- LEITE, C. P. O Assessoramento da Presidência da República. Rio de Janeiro: FGV, 1959, Cadernos de Administração Pública, número 43.
- MENDONÇA, B, J. R. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1977.

OLIVEIRA, F. A Economia da Dependência Imperfeita. 4ªed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984.

OLIVEIRA, F . Crítica à razão dualista. *In: Crítica à Razão dualista/ O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

ORENSTEIN, L; SOCHACZEWSKI, A, C. Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961. *In: ABREU, M. de P. (Org.): A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

Os Efeitos da Instrução 99 da SUMOC na Agricultura. *Revista De Economia Agrícola*. Ago. 1954 . Disponível em <<http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=11293>>. Acesso em: <22/06/2011>.

PINHO, N, D. M. O interregno Café Filho. *In ABREU, M. de P. (Org.): A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PRADO JR., C. História Econômica do Brasil. 38ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.

PRADO JR., C. Nacionalismo e Desenvolvimento. São Paulo: Revista Brasiliense, n.24,p09-15,1959.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, março, 1951.

SARETTA, F. Crescimento e Política Econômicos no Governo Dutra. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v.25, n.3, p. 415-431, set.-dez.p.425, 1995.

SARETTA, F. Um estudo da política econômica do governo Dutra (1946-1950). Tese de doutorado, Campinas: IE/UNICAMP, 1990.

SIMONSEN, M. H. Os controles de Preço na Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Consultec, 1962.

SCHWARTZ, R. As Idéias Fora do Lugar. *Estudos Cebrap*, n. 3, p. 151-161, 1973.

SKIDMORE, T. Brasil: De Getúlio à Castelo. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SUZIGAN, W. Industrialização e Política Econômica: uma interpretação histórica. *Pesquisa e Planejamento Econômica*, Rio de Janeiro: IPEA, 5(2): 433-74, Dezembro, 1975.

SUZIGAN, W. Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1986.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil). Plano SALTE - Relatório apresentado pelo Administrador Geral do Excelentíssimo Sr. Presidente da República sobre as operações do Plano SALTE de 1949 a 1951. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949.

TAVARES, M. C. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. Campinas: Unicamp, 1986.

TAVARES, M. C. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. 9ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

VARGAS, G. D. O Governo Trabalhista no Brasil. vol II. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1969.

VARGAS, G. D. O Governo Trabalhista no Brasil. vol III. Rio de Janeiro: José Olimpyo, 1969.

VARGAS, G. D. O Governo Trabalhista no Brasil. vol IV. Rio de Janeiro: José Olimpyo, 1969.

VARGAS, G. D. Mensagem Presidencial de 1951 ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1954.

VARGAS, G. D. Os Fundamentos da Petrobras. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1951.

VARGAS, G. D. A Campanha Presidencial. São Paulo: José Olympio Editora, 1951.

VARGAS, G. D. A Política Trabalhista no Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1951.

VIANNA, S. B. A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954). Tese (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Rio de Janeiro. 1987.

VIANNA, S. B. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. *In*: ABREU, M. de P. (Org.): A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

VIANNA, S. B. política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951. *In*: ABREU, M. de P. (Org.): A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

WEFFORT, F. Estados e Massa no Brasil. Rio de Janeiro: Revista Civilização Brasileira, 1(7), maio 1966.