

# DESENVOLVIMENTISMO INCOERENTE? COMENTÁRIOS SOBRE O PROJETO DO SEGUNDO GOVERNO VARGAS E AS IDÉIAS ECONÔMICAS DE HORÁCIO LAFER (1948-1952)

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Professor Doutor - Coordenador da Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (área de concentração História Econômica) no Instituto de Economia da UNICAMP

XXXIII Encontro Nacional de Economia

Associação Nacional dos Professores de Pós-graduação em Economia (ANPEC)

Área 2: História Econômica

## Resumo:

O artigo indaga o projeto de desenvolvimento do segundo governo Vargas, dialogando com interpretações que ressaltam seja a presumida incoerência propositiva do governo, seja sua suposta ortodoxia econômica, identificada à presença de Horácio Lafer no Ministério da Fazenda. O argumento central é que a presença de Lafer não é, a princípio, nem signo de ortodoxia nem de incoerência desenvolvimentista, pois suas idéias econômicas nem eram ortodoxas, nem comandavam toda a área econômica do governo. Depois de avaliar idéias e posicionamentos de Lafer a respeito da política creditícia do Banco do Brasil (comandado por Ricardo Jafet), o artigo é concluído com uma avaliação da coerência de suas idéias e ações no comando das políticas fiscal e financeira, articuladas consistentemente à estratégia geral de desenvolvimento econômico do segundo governo Vargas.

**Palavras-chave:** Getúlio Vargas; políticas de desenvolvimento; inflação; expansão do crédito; equilíbrio fiscal.

## Abstract

The paper studies the development strategy in Brazil along Vargas' second term, focusing the interpretations which emphasize either the assumed incoherence of his cabinet, or its alleged economic orthodoxy, associated with Horacio Lafer's term as Minister of Finance. The central argument is that Lafer's role is not, at first, a sign of orthodoxy nor of development incoherence, as long as his ideas and actions were neither orthodox nor controlled all government economic bodies. After evaluating Lafer's postures regarding Banco do Brasil credit policy (lead by Ricardo Jafet), the paper concludes with an evaluation of his ideas and actions related to fiscal and financial policies, consistently articulated to the economic development strategy of Vargas's second term.

**Key words:** Getúlio Vargas; Development strategies; inflation; credit expansion; fiscal equilibrium.

**JEL** G28, O16, O19.

## **Desenvolvimentismo incoerente? Comentários sobre o projeto do segundo governo Vargas e as idéias econômicas de Horácio Lafer (1948-1952)**

Pedro Paulo Zahluth Bastos

O segundo governo Vargas é um dos períodos da história econômica brasileira mais privilegiado pela controvérsia acadêmica. As interpretações variam desde a hipótese de incoerência originária do governo até a assertiva de que Vargas modificou sua orientação a ponto de termos duas fases igualmente coerentes e, ambas, fracassadas de governo; passando pelas interpretações de que o governo tinha um projeto coerente desde o início, embora sem consenso quanto ao que seria este projeto.

O artigo pretende contribuir para este debate rejeitando interpretações do projeto econômico de Vargas que sustentam seja a hipótese de incoerência propositiva, seja a hipótese de que sua coerência foi definida inicialmente pela ortodoxia de Horácio Lafer, o primeiro Ministro da Fazenda de Vargas. Para isto, procura-se realizar uma tarefa relativamente simples que, curiosamente, não foi realizada por autores que sustentam que Lafer era, do ponto de vista da doutrina econômica e do contexto histórico em que vivia, um economista ortodoxo: avaliar, de fato, o quanto de ortodoxo havia no modo de entendimento da economia brasileira, influências doutrinárias e propostas práticas de Lafer.

Esta avaliação é feita a partir de seu principal livro (*O Crédito e o Sistema Bancário no Brasil*, 1948), discursos e propostas parlamentares de Lafer, indicando que as idéias econômicas de Lafer não eram ortodoxas, seja do modo como “ortodoxia” era entendida na época ou, se o exercício anacrônico fosse feito, como se entende atualmente. Mas não apenas: em geral, Lafer chegava ao ponto de rejeitar consciente, pública e coerentemente a ortodoxia econômica, usando argumentos teóricos e históricos sólidos. Particularmente, a crítica que fazia à política creditícia do Banco do Brasil não vinha de fontes ortodoxas, mas do argumento de que o crédito devia ser mais seletivo para apoiar imobilizações de capital fixo e o pleno emprego, evitando *booms* que implicassem inflação de estoques mercantis, loteamento de terras e imóveis urbanos.

Nas considerações finais do trabalho, alega-se que, conhecendo-se as idéias econômicas e propostas práticas de Horácio Lafer, é possível entender melhor que tipo de coerência Getúlio Vargas esperava de seu governo, delegando ao Ministro da Fazenda as tarefas que o próprio Lafer dizia estar assumindo: em um primeiro momento, assegurar o equilíbrio orçamentário para reduzir as emissões fiduciárias e, paralelamente, coordenar a elaboração de um plano financeiro de fundo que permitisse, em um segundo momento, ampliar a capacidade de produção do país sem prejudicar o equilíbrio orçamentário.

### **I. Houve um projeto de governo?**

Na bibliografia extensa sobre o segundo governo Vargas, não existe consenso a respeito da natureza de seu projeto econômico. A hipótese de ambigüidade, incoerência e mesmo de indecisão de Vargas entre diferentes objetivos não é rara. Talvez a versão mais rica desta vertente interpretativa seja de M.C. D’Araújo (1982), que explica a ambigüidade não por alguma indecisão intelectual de Getúlio, mas pela necessidade de conciliar interesses diferentes que, na prática, eram inconciliáveis e mutuamente incoerentes. De um lado, Vargas precisaria responder às exigências do nacional-populismo e do desenvolvimentismo, assegurando popularidade junto às camadas urbanas e respondendo a seus compromissos nacionalistas históricos. De outro lado, em função de acordos que viabilizaram sua candidatura, posse e governabilidade junto ao Congresso, compusera-se politicamente com setores mais conservadores e/ou alinhados com

interesses econômicos e políticos norte-americanos. Esta incoerência originária geraria impasses e contradições na ação do governo e seria fonte permanente de instabilidade política, à medida que induzia “a manifestação de temores e suspeitas quanto à disposição do governo em ceder a qualquer das partes envolvidas nas negociações... (e 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” (p. 134).

Parece haver poucas dúvidas de que a dinâmica da crise final do governo Vargas seria marcada por pressões dos mais diferentes atores políticos (à esquerda e à direita) e, da parte do governo, por propostas e decisões contraditórias, visando recuperar o prestígio junto a algum grupo de interesses específico e acabando por afastar ainda mais algum grupo concorrente (cf. L. Sola, 1982, pp. 120-7; e M.C. D’Araújo, 1982, pp. 113-126). Embora este modelo interpretativo seja indubitavelmente frutuoso na análise da crise política do último ano do governo, esta crise final não seria fortuita, estando, na visão de D’Araújo, prenhe na maneira como o governo se constituiu desde o primeiro gabinete ministerial, buscando equilibrar e conciliar interesses inconciliáveis. Assim, a autora rejeita outras formas de destacar a ambigüidade do governo que apelariam para a existência de diferentes “fases” ao longo do mandato (normalmente tendo como marco a reforma ministerial de meados de 1953 ou o reajuste salarial de 1954), em que cada uma de duas das vertentes opostas possíveis (direita x esquerda; cooperação internacional x nacionalismo; ortodoxia x populismo; estabilidade monetária x desenvolvimento) seria predominante. Para ela, Vargas sempre foi e teria permanecido ambíguo e indefinido até o fim.<sup>1</sup>

Na área econômica, desde o início do governo, a “coexistência ambígua” seria marcada, por um lado, pela formação da Assessoria Econômica, portadora de “uma linha de ação que se identifica com princípios nacionalistas e que imprime ao governo um caráter nacional-desenvolvimentista”; por sua vez, os ministérios da Fazenda e do Exterior e seu instrumento comum de ação, a CMBEU, estabeleceriam uma “linha que procura abertamente adequar os interesses brasileiros aos dos Estados Unidos” (M.C. D’Araújo, 1982, p. 132). A autora não deixa muito claro qual seria o programa de ação econômica que o presidente queria executar mas, à luz de um comentário que precede a menção da presença de Horácio Lafer, João Neves e da CMBEU no governo (“assim como foi oferecida à UDN uma participação significativa, o governo preocupa-se também em representar os interesses econômicos que se contrapõem, inclusive, a seu programa de desenvolvimento”), pode-se inferir que seu programa de desenvolvimento foi elaborado com a Assessoria, e que estaria representado, sobretudo, na Mensagem Presidencial ao Congresso para abertura das seções de 1951.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Em suas palavras: “Não se pode falar em duas fases distintas do governo e, conseqüentemente, numa ‘virada’ de orientações (como) responsável pela situação de crise que impediu o término do mandato do presidente. Além do mais, quando se fala nessas duas pretensas fases — a conservadora e a nacionalista —, usa-se como argumento central a associação entre posições conservadoras e interesses do capital estrangeiro, e a relação entre esquerda e nacionalismo econômico. A nosso ver, tais associações mecânicas não procedem, como de fato as diferentes posições econômicas e políticas coexistem durante todo o governo e marcam efetivamente sua pauta de atuação conciliatória, mas coerente em suas contradições” (p. 160). Os alvos da crítica são H. Jaguaribe (1953) e T. Skidmore (1967), que popularizaram a noção de uma “virada política” em algum momento do governo. No entanto, embora Skidmore realmente tenha identificado uma progressiva “virada” para a esquerda no último ano de governo (envolvendo uma solução final que eliminaria sua ambigüidade), ele considerava que, desde o início do governo, “a maneira de Vargas atacar essas questões (econômicas) era ambivalente... Em termos políticos, o problema de Vargas era manter o delicado equilíbrio entre ortodoxia e nacionalismo na política econômica.” (pp. 124 e 132-133).

<sup>2</sup> A mensagem foi incluída na coletânea *O Governo Trabalhista do Brasil, vol I*, com outros pronunciamentos de Vargas. Segundo o depoimento de Rômulo de Almeida ao CPDOC-FGV (reg. E-109), em entrevista realizada por M.C. D’Araújo e R. Roels Jr. em março de 1980, a primeira tarefa da Assessoria Econômica foi precisamente a de

O problema desta análise está, em parte, em encontrar o lugar do Ministério da Fazenda em um projeto que se parece supor definir-se pela Assessoria Econômica: Lafer parece se contrapor ao projeto de desenvolvimento, reduzindo-se no limite a mero representante conservador de interesses locais alinhados a interesses econômicos e políticos estadunidenses. Em termos gerais, uma carência que compartilha com algumas interpretações que enfatizam a existência de ambigüidades no governo é que não procura distinguir, de início, se estas ambigüidades teriam resultado seja 1) da incapacidade da cúpula executiva ao coordenar, na prática, as iniciativas díspares dos diferentes setores do governo para implementar um projeto unificado que, em si mesmo, era coerente enquanto idéia; seja 2) da ausência, de antemão, de uma idealização ou proposição clara quanto ao projeto que unificaria a ação do governo (a não ser, talvez, o projeto de decidir não definir-se), criando portanto uma indefinição quanto ao modo de articular e hierarquizar setores com diferentes visões de política e conferindo-lhes, implicitamente, excessiva autonomia para buscar objetivos díspares; ou, ainda, 3) de um pouco de ambos, um pouco de indefinição inicial e um pouco de falta de coordenação central posterior.

Uma maneira mais fácil de responder à questão é evadir-se dela: imaginar de antemão que não devam sequer existir indícios suficientes para determinar seja que a presidência dispunha de algum projeto que vinculasse as ações dos diferentes membros da equipe, seja que este projeto tenha sido coerentemente transmitido à equipe que o executaria. Neste caso, restaria constatar a presumida ambigüidade prática entre seus membros: não apenas entre a Assessoria Econômica e o Ministério, mas entre a gestão de Ricardo Jafet no Banco do Brasil e a de Horácio Lafer na Fazenda. Um corolário possível desta atitude seria sugerir ou que Vargas era irracional, passando a governar sem projeto de governo algum, ou que sua racionalidade estava em formar compromissos e lotear cargos com o único projeto de preservar-se em seu próprio cargo. No entanto, há fortes indícios de que nenhuma das possibilidades é correta.

De fato, uma outra opção seria, nas palavras de Sérgio Besserman Vianna (1985, p. 32), “localizar qual era o projeto que, na visão dos que dele partilharam, seria capaz de tornar coerente a ação do governo, assim como articular consistentemente forças e setores que divergiam entre si quanto a princípios e interesses — isso embora tal projeto não tenha resistido às provas de seu tempo”. Ou seja, localizar o projeto central que tivesse orientado a montagem da equipe de governo e distribuído atribuições complementares (e não contraditórias) entre seus membros — ainda que não se garantisse, de antemão, a capacidade de coordenar as iniciativas dos diferentes setores do governo de forma coerente à implementação prática do projeto imaginado. E, sobretudo, apresentar os indícios que sustentem a existência de tal projeto.

Embora a postura metodológica de Vianna seja frutuosa, os indícios que levanta para identificar a existência e natureza do projeto econômico são frágeis. Curiosamente, Vianna não recorreu à maneira mais evidente de encontrar indícios deste projeto, como consultar aquilo que assessores de Vargas consideravam a “Mensagem Programática” de 1951, ou posicionamentos públicos de Getúlio antes e depois da Mensagem, ou ainda examinar com maior cuidado sua alentada correspondência no período. Vianna tampouco avaliou as idéias e propostas publicadas

---

coordenar a elaboração da Mensagem de 1951, orientada pela indicação de Vargas de que pretendia apresentar algo como uma mensagem programática que sintetizaria os projetos e meios de ação do governo, e tendo como diretrizes para a redação a plataforma da campanha presidencial e alguns documentos enviados por Vargas. A coordenação da redação teria envolvido também a articulação de documentos elaborados pelas diferentes equipes setoriais dos ministérios, seguindo as diretrizes que haviam sido definidas por Vargas, que checava com frequência a evolução do documento junto com Lourival Fontes, chefe da Casa Civil, filtrando e aprovando seu formato final. Para outros comentários sobre o que ele e outros consideravam uma “Mensagem Programática”, ver R. Almeida (1986), pp. 51-56 e 76.

de Lafer, ou sua copiosa intervenção parlamentar. Ao invés disto, pretendeu, primeiro, identificar a coerência do projeto do governo recorrendo particularmente a dois documentos breves em que estariam expressas certas idéias de Horácio Lafer; e, segundo, identificar estas idéias às do próprio Vargas. Com base neste silogismo, argumentaria que “o único conflito real na formulação da política econômica, portanto, seria entre Horácio Lafer e Ricardo Jafet...” (p. 38). Como presume que as idéias de Vargas eram as de Lafer, disto decorreria que “a orientação da política creditícia do Banco do Brasil foi a nota dissonante da política econômica dos dois primeiros anos do governo” (idem, *ibidem*). O quê seria o projeto Vargas-Lafer e por quê havia contradição com a orientação imprimida por Jafet no Banco do Brasil, segundo o autor?

O primeiro documento em que se apoiou Vianna foi uma carta de Oswaldo Aranha a Vargas em que ele relatava ao presidente uma consulta que fizera ao ministro da Fazenda (GV 51.00.00/88). Nesta carta, Aranha relatou que Lafer imaginava conduzir uma política de “duas fases” (uma terceira, a social, caberia exclusivamente a Getúlio “orientar e executar”): uma primeira fase de ordenamento financeiro, como Campos Salles, e outra de “empreendimentos e construções”, como Rodrigues Alves. Nas palavras de Aranha: “Nessas explicações, sobre o chamado período Campos Salles, encareceu o equilíbrio orçamentário, a melhoria nas arrecadações, a redução das despesas, enfim, o sacrifício, sob todas as formas necessário, a pôr ordem nas contas públicas. Na segunda fase, acredita ele poder oferecer recursos para levares avante a solução do problema dos portos, estradas e de energia, sobretudo elétrica, que devem ter prioridade sobre todos os demais”. No outro documento utilizado — uma declaração pública em que Lafer afirmava estarem “quase concluídos os planos financeiros” para o reaparelhamento da infra-estrutura econômica, cujos projetos contavam “com a colaboração de estrangeiros dispostos a virem aumentar a nossa superfície de industrialização” (GV 52.00.00/19) —, há passagem em que Lafer defende uma sequência ao modo Campos Salles/Rodrigues Alves.

Curiosamente, em nenhum dos documentos há qualquer comentário de Lafer sobre o que seria a diretriz de Vargas quanto à política de crédito a ser seguida pelo Banco do Brasil. Não obstante isto, Vianna não hesitou em afirmar que 1) Lafer estaria descrevendo a política do governo como um todo (e não apenas as atribuições mais notórias da Fazenda, o equilíbrio orçamentário e a obtenção de fundos para o Plano de Reaparelhamento Econômico), e que 2) a Lafer teria sido atribuído o controle geral sobre a condução da política econômica.<sup>3</sup>

Como Vianna atribui ao ministro da Fazenda o intuito de seguir uma política de estabilização ortodoxa ao estilo Campos Salles (e, em parte, Lafer criticaria a gestão de Jafet no Banco do Brasil por expandir *incorretamente* o crédito), o autor parece deduzir que Vargas teria autorizado Lafer a conduzir uma política de contração (ou um ritmo bem mais lento de expansão) do crédito — como Campos Salles autorizara a Joaquim Murinho —, mas sem lhe conferir toda a concentração de poderes necessária para implementar esta orientação.

Esta conclusão é muito duvidosa. Em primeiro lugar, é duvidoso que Vargas se contentasse em ser mero receptor de um programa econômico que só teria sido definido depois de conhecer aquilo que Vianna presume serem as idéias de Lafer sobre a política de crédito, as quais, no caso de estar correto quanto ao que seriam estas idéias, seriam bastante diferentes das que Vargas, com tanta ênfase, esposara em oposição ao governo Dutra e na campanha presidencial (Fonseca, 1987). O essencial, de todo modo, é que não houve diferença flagrante

---

<sup>3</sup> “Evidentemente que tal projeto implicava a atribuição de tarefas diferentes aos diversos setores do governo. Mas não há ambigüidade: a condução da política econômico-financeira ficará inteiramente nas mãos das autoridades entrosadas em torno do Ministério da Fazenda” (S. Besserman Vianna, 1985, p. 37).

entre as propostas da campanha presidencial e as diretrizes que Vargas buscava pôr em prática em suas próprias ordens a Ricardo Jafet (Bastos, 2001).

Ademais, tendo em vista o estilo centralizador de Vargas, estranho seria se Vargas cedesse o poder de coordenação central a Lafer. Seria até irônico que, depois de afirmar criticamente que Guilherme da Silveira era o verdadeiro presidente do Brasil ao executar a política de contração de crédito que marcaria a primeira fase do governo Dutra, e que comparasse a relação de Silveira com o presidente Dutra à relação de comando que Joaquim Murinho teria sobre Campos Salles, Vargas se contentasse a uma posição subordinada frente a seu próprio ministro da Fazenda. Confirmando as queixas de Lafer de que não dispunha da capacidade de coordenação central de que alegava necessitar, o depoimento daqueles que despachavam quase diariamente com Vargas era que, ao invés de contentar-se em realizar articulações políticas e participar de rituais protocolares característicos de um Chefe de Estado, o estilo centralizador de Vargas o levava a dedicar-se excessivamente ao acompanhamento detalhado das iniciativas governamentais na área econômica, talvez até em detrimento do tempo que teria sido prudente passar em rituais e conversas políticas.<sup>4</sup>

Se não há evidências de que o presidente Vargas tenha autorizado Lafer a comandar uma política de crédito diferente daquela que o próprio presidente defendia, é bem menos duvidoso que Vargas tivesse atribuído a Lafer, de cima para baixo, as tarefas que o próprio Lafer dizia estar assumindo: em um primeiro momento, assegurar o equilíbrio orçamentário para reduzir as emissões fiduciárias e, paralelamente, coordenar a elaboração de um plano financeiro de fundo que permitisse, em um segundo momento, ampliar a capacidade de produção do país sem prejudicar o equilíbrio orçamentário — à medida que, nas palavras de Lafer em côro com as do próprio Getúlio (GV 52.00.00/19), “sabemos que a redução do custo de vida e o combate à inflação só serão eficientes através do aumento da produção e da produtividade”. Mas não ampliamos o escopo das atribuições que Vargas teria designado a seu ministro da Fazenda, pois era o próprio Lafer quem, na mesma carta em que Aranha relatava a Vargas seu encontro com o ministro (GV 51.00.00/88), teria queixado-se de não ter controle sobre a política de crédito.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Por exemplo, Rômulo de Almeida (1982), pp. 4-5. Curiosamente, Vianna (1985, p. 41 e p. 140, notas 114 e 115) também argumenta neste sentido ao enfatizar a “cuidada atenção dedicada por Vargas aos assuntos internacionais” (na prática, buscando controlar de perto as negociações implementadas por João Neves e Lafer), sustentando-se no depoimento ao CMSB de outro notório assessor direto de Vargas, Cleantho de Paiva Leite. Segundo o Chefe da Casa Civil, Lourival Fontes (1966, pp. 103-8, 135-143) o pendor de centralização de Vargas (na palavra do autor, seu “caráter de onipresença”) era tão pronunciado que chegava a ocupar-se até de “questões internas da administração média” — e tanto mais das grandes “linhas básicas” da administração. Descrevendo a rotina burocrática de seu chefe, Rômulo de Almeida fez comentário revelador da centralização que Vargas buscava exercer sobre as tarefas do gabinete ministerial: “Certo é que me surpreendi com um Getúlio Vargas extremamente apegado aos assuntos da administração... Isso me parecia um erro e um grave risco. Por que não descentralizava para dedicar maior tempo aos encontros políticos? A reforma administrativa proposta durante a administração indicava a descentralização de decisões. Interpreto que Vargas não avançava de fato na descentralização por não confiar na unidade de propósitos dos ministros ou na supervisão destes sobre as manobras nos gabinetes. A propósito, ouvi dele que passara a adotar nesse segundo governo o estilo centralizado do despacho, cercado-se mais de assessores, porque no governo anterior cometera erros ao despachar diretamente com os ministros. Neste segundo governo ele tinha os horários certos para todos os ministros, mas, depois de ouvi-los, recolhia os processos ao seu gabinete onde os revia e passava aos assessores” (idem). Em outros depoimentos, Almeida voltaria ao tema: R. Almeida, *Depoimento Oral ao CPDOC-FGV (reg. E-109)*, 1980, p. 5; e R. Almeida (1986), pp. 61-62.

<sup>5</sup> “Tive a impressão de que o Lafer está no propósito de agir pelo melhor e notei nele admiração por *tua forma pessoal de pensar e orientar*, mas queixou-se da ‘falta de controle’ da política de crédito, indispensável ao êxito de qualquer ação ordenadora da vida financeira e econômica do país” (itálicos meus, mas aspas de Aranha).

Muito embora nos documentos utilizados por Vianna não haja qualquer menção direta de Lafer ao que teriam sido as diretrizes de Vargas quanto à política de crédito a ser seguida pelo Banco do Brasil, há documento confidencial em que Lafer fez uma breve alusão às opiniões de seu chefe (GV 51.10.27/1). Tratando-se de uma solicitação de parecer feita por Vargas não apenas a Lafer (buscando receber opiniões diversificadas e manter seu arbítrio final) como a Rômulo de Almeida e Ricardo Jafet (solicitação motivada por correspondência de José Maria Whitaker em que propunha o decreto de um teto para as taxas de juros dos depósitos — 1% nos bancos e 3% nas caixas econômicas —, de maneira a baixar os custos financeiros dos tomadores finais), a Lafer não seria possível falsificar a seu interlocutor confidencial aquilo que dele teria ouvido, independentemente de concordar ou não, inteira ou parcialmente, com o que ouvira.

Lafer argumentaria que a carta de Whitaker podia ser lida, na verdade, como sendo “de integral apoio à orientação do Presidente Getúlio Vargas, alicerçada em dois fundamentos básicos que são, em essência, os princípios tão acertadamente preconizados e defendidos pelo Dr. Whitaker: a) a recuperação do crédito governamental, como fonte para a obtenção dos recursos necessários ao desenvolvimento econômico da Nação; b) redução nos custos de produção, objetivando diminuir a crescente pressão no sentido de alta do custo de vida”, pois “desde que tenha origem em investimentos de natureza produtiva, o juro se inclui, logicamente, nos custos. E, em consequência, tem influência direta nos preços. Reduzi-lo traz, portanto, sensíveis benefícios que se refletem, em última análise, no custo de vida”. De fato, ampliar os financiamentos à produção a baixas taxas de juros era uma política que seria difícil negar como sendo desejável a Vargas. Ainda assim, Lafer faria questão de opôr a qualificação de que, na verdade, juros caros “pouco representam no cômputo geral dos custos de produção”. E que uma política de redução dos juros bancários realizada através da compulsão governamental implicaria em “acréscimo de procura (que) iria gerar uma pressão inflacionária, de grande envergadura”.<sup>6</sup>

Há um motivo evidente porque Lafer fosse publicamente tão lacônico quanto à política que Vargas gostaria de implementar: como ele discordava da orientação que Jafet imprimia à política de crédito do Banco do Brasil (adiante, veremos que suas críticas a ela sequer podiam ser inteiramente identificadas a uma visão “ortodoxa”), ele não podia admitir publicamente que ela não se afastava, em linhas gerais, das diretrizes que seu próprio chefe queria implementar — como, na defensiva, Jafet tampouco se cansaria de lembrar, e como, para apoiá-lo, Vargas fazia questão de voltar a sugerir vez por outra. De fato, não é preciso recorrer às lacônicas alusões de Lafer à política de crédito que Vargas gostaria de ver implementada, pois o próprio Vargas não foi nada lacônico quanto ao que ela seria.

Pode-se concordar que garantir a redução do custo de vida era objetivo de Vargas, mas não se poderia admitir que, para ele, isto devesse envolver uma política creditícia contractionista. Com efeito, a principal crítica a ser feita à interpretação proposta por Vianna é que, para Vargas, combater a inflação e aumentar a produção não eram objetivos tão inconciliáveis a ponto de deverem necessariamente ser tratados em diferentes “momentos” (seqüenciados e não

---

<sup>6</sup> Respondendo à mesma solicitação de parecer feita por Vargas e já tendo conhecimento do relatório “confidencial” de Lafer (se dificilmente obtido através do próprio Ministério da Fazenda, provavelmente repassado a ele por ordem do presidente), Ricardo Jafet usaria a oportunidade aberta pelas propostas de Whitaker para vangloriar-se, na resposta a Vargas, de que o Banco do Brasil já atendia às finalidades visadas pelas iniciativas mais próximas a que a SUMOC chegara de uma política de compulsoriedade para a redução das taxas de juros: as instruções 36 e 38 de meados de 1951, que instituíram um teto de 6% para os juros dos depósitos bancários, visando reduzir as taxas dos tomadores finais. Afinal, ele faria côro com Vargas ao afirmar, de maneira bem menos indecisa que Lafer, que “no que tange aos reflexos, os juros trazem inevitável encarecimento da produção, advindo daí, por encadeamento, alta no índice de custo de vida” (carta de 07/05/1952, registro GV 51.10.27/2).

simultâneos) de seu governo. Na verdade, esta hipótese vai de encontro a todas as formulações de Vargas sobre as relações entre inflação, produção, resultado orçamentário e política de crédito (exceto, em parte, na carta destinada a Lafer aceitando sua demissão).<sup>7</sup>

## II. As idéias heterodoxas de Horácio Lafer

Se as idéias de Vargas sobre a condução da política de crédito eram tão claramente voltadas a defender a expansão do crédito, o quê justificava a presença de Horácio Lafer na posição de Ministro das Finanças, se supormos que ele era “portador, simultaneamente, de uma compreensão estritamente ortodoxa do funcionamento da economia e de aspirações desenvolvimentistas” (Vianna, 1985, p. 38)?

Em primeiro lugar, porque mesmo que suas idéias realmente fossem “estritamente ortodoxas” (pelo menos no que tange às relações entre oferta de moeda, política de crédito e inflação), só haveria contradição *a priori* entre as prioridades de Vargas para a política de crédito e a indicação de Lafer para o Ministério da Fazenda caso se pudesse provar que se atribuía a Lafer o comando geral da política econômica do governo (incluído o Banco do Brasil). Neste caso, seria preciso explicar porque ele precisava continuar reclamando a Vargas o comando geral, ou criticar em vão a gestão autônoma de Jafet, como de fato fez, antes e depois de sua carta de demissão. Em segundo lugar, porque independentemente de quais fossem as idéias e tarefas de Lafer no terreno fiscal, suas idéias sobre o crédito não correspondem rigorosamente nem ao que hoje se considera ortodoxo nem ao que se considerava ortodoxo na época, há algo que o distinguia, por exemplo de Eugênio Gudim ou de Otávio Gouvêia de Bulhões, algo que não se reduzia apenas às suas aspirações desenvolvimentistas mas dizia respeito ao próprio modo como concebia o funcionamento da economia e a condução da política econômica.

Quais eram estas idéias? A melhor fonte, evidentemente, é o próprio Horácio Lafer, pois ele não foi nada discreto quanto ao que elas seriam, embora suas orientações cognitivas não costumem ser sequer citadas pelos trabalhos que buscaram entender seu conflito com Jafet (à exceção de C. Lafer, 1988). E Horácio Lafer foi um pioneiro dentre os tratadistas monetários brasileiros de novo tipo, ao mesmo tempo produto e participante emblemático das décadas de 1930 e 40 no Brasil e no mundo.

De fato, talvez não seja exagero afirmar que, em *O Crédito e o Sistema Bancário no Brasil* (1948), Lafer foi o primeiro político brasileiro a produzir uma defesa sistemática de

---

<sup>7</sup> Para uma discussão crítica da genealogia das idéias de Vargas desde sua iniciação política no Rio Grande do Sul, ver Fonseca (1987) e, para sua consolidação durante a oposição a Dutra e na campanha presidencial, ver Bastos (2001), cap. 5. Em artigo posterior, Vianna (1990) argumentaria que o projeto de governo teria sido “comparado pelo ministro da Fazenda, Horácio Lafer, por Osvaldo Aranha e pelo próprio presidente Vargas, na Mensagem ao Congresso Nacional de 1951, aos governos Campos Sales e Rodrigues Alves”. Esta passagem contém algumas incorreções: primeiro, na correspondência citada, Osvaldo Aranha estava relatando a Vargas a menção que fôra Lafer quem fizera ao binômio Salles-Alves; segundo, sobretudo, não há qualquer passagem na Mensagem de 1951 em que o projeto do segundo governo Vargas fosse comparado aos governos Campos Salles e Rodrigues Alves. Como uma tal passagem não pode ser citada, Vianna cita em nota de rodapé de seu trabalho anterior uma passagem descontextualizada da seção “Finanças Públicas”, item “Perspectivas para 1951”, em que, depois de afirmar-se que o equilíbrio orçamentário será rigorosamente buscado tanto através da compressão de despesas quanto mediante aumento da arrecadação (como veremos, velhas propostas de Lafer enquanto deputado federal), argumenta-se: “Assim conseguiremos, após breve período de sacrifícios, a normalidade financeira — base indispensável para prosseguir, com maior segurança e celeridade, no caminho do desenvolvimento econômico e do progresso social” (p. 77). Para Vianna, esta passagem evidenciaria que o projeto Salles/Alves comandado por Lafer (incluindo, na opinião do autor, a política de crédito) teria sido “aceito e oficializado... pelo Presidente da República” (1985, p. 36).



políticas monetária e creditícia distantes do dogma da conversibilidade-ouro, afastando-se da tradição de ortodoxia monetária herdada dos tratadistas financeiros do Império e da República Velha em nome do que chamaria de “objetivo social da moeda”. É de surpreender que suas idéias possam ser concebidas como “estritamente ortodoxas”, pois sua intenção era realizar uma crítica arrasadora da ortodoxia monetária, questionando seus fundamentos teóricos e práticos. Sua compreensão da condução da moeda e do crédito é sintetizada no primeiro capítulo de *Crédito e o Sistema Bancário no Brasil*, não podendo mais ser aquela concepção característica...

*“...de tempos já passados e mortos. A Economia Política pertence à Sociologia e os movimentos sociais devem ditar a configuração econômica dos povos...A moeda e o crédito tem hoje uma concepção de objetivo social prevalente. A sua majestade não é a da sua tirania mas da sua capacidade em servir aos homens para que possam satisfazer as suas necessidades mínimas e ao povo para que prospere, se emancipe e seja feliz. O problema se inverteu. Não se pergunta como dentro de princípios rígidos que devam regular a moeda e o crédito se poderá atingir os objetivos mas quais devam ser eles para que o objetivo seja alcançado. O economista tem que ser sociólogo e o banqueiro nunca mais será o Shylock das antigas idéias, mas um agente precioso e responsável da causa pública” (H. Lafer, 1948, p. 20).*

Em termos práticos, esta orientação política nova da condução da moeda e do crédito deveria implicar em abandonar velhos dogmas característicos da ortodoxia monetária. Em primeiro lugar, abandonar o dogma de que o arbítrio na gestão monetária deveria ser eliminado e substituído por regras rígidas, de preferência o mais automáticas possível, particularmente em função de variações das reservas cambiais determinadas por circunstâncias exógenas. Para Lafer, em sua época já seria “...doutrina pacífica que o lastro ouro é apenas uma cobertura ocasional para os déficits das balanças de pagamentos internacionais” (p. 9). Sendo assim, rejeitar as “regras do jogo” que caracterizariam o presumido automatismo do padrão-ouro era uma exigência imposta por novas condições políticas e sociais que, agora, subordinavam as transações cambiais às necessidades de desenvolvimento econômico nacional:

*“A concepção de que a política monetária objetiva a manutenção externa do valor da moeda não pode mais ser aceita. Os países ainda não desenvolvidos, sem capitais próprios, têm que propugnar por outro conceito mais adequado. A política monetária e o aparelhamento de crédito têm como objetivo manter a estabilidade econômica das atividades internas e de desenvolvê-las o máximo possível...Esta revolução é hoje vitoriosa e o Brasil ao estudar o problema monetário ou a organização bancária não pode se prender a idéias obsoletas ou a concepções prejudiciais” (pp. 25-6).*

É claro que Lafer não desconhecia que esta emancipação das economias e governos nacionais em relação aos dogmas da conversibilidade-ouro das moedas não havia sido de todo completada: citando Sayers, diria que “Bretton Woods, ainda em imperfeito funcionamento, é a última tentativa de salvação do ouro como *exchange-standard*” (p. 74). Como um político à frente de sua época (particularmente no Brasil), Lafer lamentava que o abandono do ouro como reserva internacional de valor, e a emancipação completa dos governos frente à “escravidão às finanças internacionais” e “aos controladores do ouro mundial”, não haviam se consolidado como um princípio institucional em Bretton Woods, sob hegemonia clara dos norte-americanos:

*“A técnica bancária pode resolver o problema da garantia interna do papel-moeda sem o lastro-ouro. Não apareceu, entretanto, até hoje, um outro meio de regularizar as flutuações dos balanços de pagamento que o ouro...Mas a luta entre os fortes e os fracos prossegue. Já venceu e derrubou a idolatria do ouro, como base do valor interno das moedas. Conseguirá também vencer o aspecto internacional? As chaves deste enigma estão nas mãos dos Estados Unidos cuja visão política de auxílio ou de isolamento decidirá do futuro...A expansão ou contração do meio circulante não deve depender do estoque-ouro, mas como já disse várias vezes — de uma utilização ótima dos fatores de produção. A reserva-ouro deve continuar margem de segurança contra as variações*

*dos saldos dos balanços de pagamentos. E somente isto. Como garantia do valor interno da moeda e, portanto, a ela submeter-se o quantum do meio circulante, seria preferível jamais fundarmos Banco Central, pois que seria pôr em funcionamento um mecanismo gerador de depressões econômicas; seria nos escravizar às finanças internacionais; seria, em suma, entregar o fruto do trabalho do nosso povo — isto é — a produção nacional, aos controladores do ouro mundial” (p. 74).<sup>8</sup>*

Como para mostrar que o nacionalismo financeiro não era uma bandeira exclusiva do integralismo anti-semita (ou mesmo do anti-imperialismo marxista), Lafer curiosamente não evitava usar termos típicos das associações preconceituosas de judeus com financistas internacionais: expressões como “escravidão às finanças internacionais” e o repúdio aos “controladores do ouro mundial” eram muitos semelhantes àquelas usadas, no Brasil dos anos 30, nas obras de Gustavo Barroso ou Miguel Reale. Embora não usasse termos como “reliquia bárbara” (como Keynes referia-se ao ouro) ou “templo das finanças internacionais” (como Hans Morgenthau chamara Wall Street), Lafer demonstrava conhecer como poucos os conflitos e debates políticos e as inversões da epistemologia econômica de sua época:

*“A rebelião das massas, fenômeno tão bem estudado e hoje crucial no mundo, é a luta, que será eterna, entre a impossibilidade da extensão de ‘tudo a todos’ e o anseio de cada um à participação crescente na renda nacional... Desta rebelião das massas resultou, entretanto, um princípio hoje pacífico como dever dos governos e básico para a coexistência social: é a universalização de um mínimo de bem-estar e de conforto, como direito inalienável do homem... De Proudhon a Marx, o caminho que o russo vê é a coletivização como solução do problema econômico... O combate ao pauperismo, que se processa nos Estados Unidos, baseia-se na expansão da indústria e da agricultura — e inspira-se nos princípios sadios de Franklin Roosevelt... A Escola Norte-Americana — chamem-na de democracia social, ou de socialismo individualista ou de liberalismo social, em contraposição com o liberalismo econômico — está hoje na consciência dos povos que conseguiram preservar a liberdade política. A sua influência sobre o sistema monetário pode ser revolucionária” (pp. 10-2).*

De fato, as idéias de Lafer filiavam-se indubitavelmente às críticas veiculadas por *new dealers* e Keynesianos contra às formas de condução da política monetária típicas “...de tempos já passados e mortos” (p. 20). Afinal, à medida que a política monetária deveria ser subordinada a novas exigências políticas e sociais, reter graus de liberdade nacional diante de pressões cambiais era imperativo:

*“Tão importante é hoje o controle sobre o câmbio e as importações que raros países no mundo não o instituíram. Constitui, ele, um elemento básico e essencial da política monetária. O descuido durante dois anos por parte do Brasil de enfrentar este setor determinou um desequilíbrio quase irreparável. A remessa de divisas ao arbítrio do particular é uma arma para especuladores reunirem provisões e atentarem contra o valor externo da moeda. O excesso ou má escolha nas importações levam aos congelados que destroem as bases da estabilidade cambial” (p. 75).*

---

<sup>8</sup> Vincular as variações do meio circulante às variações das reservas cambiais seria, no limite, extemporâneo: significaria retroagir a uma época em que os ciclos econômicos eram determinados de fora para dentro: “Em face dos mercados ainda pouco evoluídos em nosso continente, onde o volume das exportações e o movimento internacional do capital influem enormemente sobre o volume de crédito disponível, o Banco Central criado por Kemmerer (na década de 1920) se limitou a seguir a situação cambial, regulamentando o volume da moeda em circulação. Desse modo, bem entendido, reforçava-se a tendência inflacionista desde que ela se manifestasse ou, ao contrário, aumentava a influência deflacionista, sempre seguindo simplesmente as orientações expressas à nação pelos fatos externos, como o comércio exterior e o movimento de capitais. Assim, qualquer combate a essas tendências cíclicas, características das nações cujas economias são ainda preponderantemente orientadas para os mercados externos, foi impossível” (pp. 78-9).

Neste sentido, outro dogma a rejeitar e outra prioridade a inverter seria a de que os Bancos Centrais deveriam ser independentes dos governos nacionais. Pois esta independência, na prática, poderia implicar em um controle subreptício das políticas de governo por interesses e critérios que seriam estranhos aos novos objetivos sociais que deveriam, na nova conjuntura política, orientar as políticas públicas:

*“Estamos hoje no regime oposto ao de antes da guerra. A tendência geral é para os Bancos Centrais sob hegemonia dos governos. De controladores destes, os Bancos passaram a ser controlados. Inverteram-se assim as posições...a verdade é que o Estado que concede os privilégios que possibilitam a existência de Bancos Centrais, que tem o dever precípua de encaminhar as finanças e a economia para os seus objetivos sociais, não poderá desempenhar as suas funções sem o controle do Banco Central...Enquanto os problemas monetários eram resolvidos dentro do automatismo do padrão-ouro, os Bancos Centrais deviam ser dirigidos por particulares e não pelo governo, pois este, mais do que aqueles, poderia influir na ruptura das forças automáticas de equilíbrio, que, por presunção, o padrão-ouro garantia ao sistema. Desaparecido, porém, o padrão-ouro, surgiram os problemas monetários em toda sua complexidade, exigindo dos homens soluções amplas. O problema monetário passou, assim, a ser um problema eminentemente governamental” (pp. 54-5).<sup>9</sup>*

Levando às últimas conseqüências as novas margens de manobra ganhas pelos governos, não deveria definir-se dogmaticamente, de antemão, qualquer limite rígido de emissão da moeda nacional a ser obrigatoriamente seguido pelo Banco Central. Voltando a seu tema central, Lafer argüiria 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:

*“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...É irracional fixar normas para limitar a emissão de ‘bilhetes’, por meio de regras de cobertura, quer se trate de ouro ou outros ativos. A falta de ouro jamais deve impedir o Banco de emitir bilhetes que sejam necessários, para manter os níveis existentes dos custos e das atividades econômicas...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. Se há fatores disponíveis, a política monetária deve pô-los em trabalho...Não se pode condicioná-la a coberturas representadas por quaisquer outros ativos, nem mesmo o ‘ouro’. O seu objetivo é econômico: é o desenvolvimento máximo da economia nacional” (pp. 64-7).*

Este conjunto de idéias encontraria um corolário lógico na questão das relações entre estabilidade monetária e desenvolvimento econômico. Aqui, as relações identificadas por Lafer

---

<sup>9</sup> Lafer alertava, porém, que nos países periféricos antes vinculados ao padrão-ouro, a simples existência de um Banco Central capaz de determinar manipulações da taxa de redesconto não era suficiente para permiti-los reagir contra manipulações do redesconto efetuadas nos países centrais. Afinal, as assimetrias internacionais que caracterizariam o sistema implicariam em que “...a manipulação da taxa de redesconto é completamente inoperante nas economias ‘cuja prosperidade e cujas crises são importadas’, como diz Molina. Efetivamente, a dependência em que se vê um país dos mercados externos, para a importação de mercadorias assim como para o movimento de capitais, torna necessárias outras armas para que o Banco Central possa combater o efeito cíclico das crises” (1948, p. 81). Na nova conjuntura internacional, para se garantir que o Banco Central se subordinaria aos objetivos gerais de política econômica, seu capital seria integralmente estatal (ainda que fossem admitidos diretores oriundos de bancos privados), e o Presidente da República poderia nomear e demitir a qualquer momento seu presidente (embora a decisão devesse ser referendada pelo Senado e, visando resguardar os demais diretores das pressões “fáceis da política”, seus mandatos de cinco anos só poderiam ser interrompidos “por motivos sérios” a partir de representação do Ministro da Fazenda junto ao Senado).

não seriam unilaterais. Embora admitisse que o aumento da capacidade de produção (em outras palavras, do produto potencial) era necessário para um controle mais duradouro do problema inflacionário que o mero controle da expansão econômica, 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.

E o quê seria financiar os investimentos exigidos pelo “reaparelhamento” do país de uma forma não-inflacionária? Ora, assim como o redesconto de títulos junto ao Banco Central deveria ser controlado de modo a “limitar os títulos que possam ser descontados e o seu prazo, a fim de evitar que abusos promovam inflação e desmoralizem este admirável instrumento de expansão do crédito” (p. 69), seria necessário financiar ampliações da capacidade de produção e, em particular, os empreendimentos representados pelo “reaparelhamento de serviços que a coletividade reclama” (p. 118) recorrendo a instituições financeiras específicas:

*“Com respeito à influência do volume de créditos a curto e longo prazo sobre o valor da moeda, determinando inflações ou deflações, o assunto encerra dificuldades sérias e exige um estudo cauteloso e profundo. Já vimos que o aumento dos meios de pagamento para atender a criação ou expansão dos bens, mediante o crédito a médio e longo prazo, é coberto por um processo de criação de riqueza futura. Por outro lado vimos que a função social do crédito e da moeda exige que se promova um desenvolvimento da produção a fim de que sejam atendidas em determinada escala as necessidades da comunidade...Assim um país pode, através dos meios de pagamento, promover a expansão do crédito a médio e longo prazo se possuir disponibilidade de mão-de-obra e materiais e desde que os índices de percepções fixas se adaptem em prazo curto, à oscilação do poder aquisitivo da moeda. A forma mais simples e técnica para o crédito a médio e longo prazo é o apelo às disponibilidades no mercado dos valores” (p. 121).*

É evidente a coerência existente entre esta concepção a respeito do impacto inflacionário que, em certas circunstâncias, a expansão do crédito teria, com a concepção do impacto que também teriam os déficits orçamentários. Afinal, a inflação originar-se-ia...

*“...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” (p. 9).*

Em outras palavras, assim como a ampliação da capacidade de investimento do setor público preferencialmente não deveria ser feita às custas de déficits correntes, ou seja, gastando-se para além dos recursos disponíveis (para evitar emissões fiduciárias caso os déficits não fossem financiados pela emissão de títulos), a expansão dos investimentos de longo prazo de maturação também deveria ser feita sem que a elevação resultante da demanda agregada provocasse uma pressão sobre os recursos escassos da economia, inflacionando-os através do resultante leilão que decidiria sua alocação entre usos alternativos.

Do mesmo modo como a expansão de investimentos públicos exigiria um controle redobrado sobre os gastos de consumo corrente da administração pública, a realização

simultânea do complexo de investimentos prioritários para o reaparelhamento do país também exigiria um controle compensatório sobre a disponibilidade de fundos para investimentos e atividades econômicas não-prioritárias, liberando recursos escassos para as prioridades *inadiáveis* identificadas. Uma maneira de assegurar institucionalmente o financiamento não-inflacionário dos investimentos prioritários seria, então, mobilizar os recursos financeiros necessários não através do sistema de crédito, mas através do mercado acionário. Ou melhor: reservando os fundos financeiros (e os recursos reais) requeridos pelos projetos verdadeiramente necessários para o “desenvolvimento máximo da economia nacional”, não através da criação *ad hoc* de novos depósitos bancários (reescalonados sucessivamente e amparados pelo redesconto), mas mediante a transferência de recursos por meio da compra e venda de títulos de dívida ou de participação acionária. Neste sentido, o modelo norte-americano ou europeu dos bancos de investimentos, especializados em concentrar recursos através da intermediação do lançamento de títulos, era um exemplo a ser seguido:

*“Nossa indústria incipiente ainda consegue, pelas garantias que oferece, crédito de movimento em escala maior. Mas não se pode pensar em expansão manufatureira de grande estilo, quando as únicas possibilidades de obter recursos adequados são empréstimos bancários, forçosamente, a curto prazo. Nos grandes países industrializados a expansão da indústria se fez com o concurso do mercado de capitais, que abrangiam as ações e debêntures das fábricas, pois que milhares de compradores viam nessa aquisição emprego seguro e estável para suas poupanças” (p. 30).*

Embora neste ponto o seu saudável ecletismo intelectual fosse visível, ele continuava longe da ortodoxia que dizia rejeitar. Embora admitisse que uma expansão generalizada (não-seletiva) do crédito poderia em certas circunstâncias provocar pressões inflacionárias de demanda e desviar recursos de investimentos prioritários, a concepção de que a inflação seria um fenômeno estritamente monetário era outro dogma que deveria ser abandonado, aproximando-o dos argumentos que seriam típicos dos cepalinos, uma década mais tarde.

Neste ponto, ele também se aproximava do presidente: tanto Lafer quanto Vargas diferenciavam-se da ortodoxia monetária ao defenderem que a expansão da produção seria, em conjunto com o controle orçamentário, uma condição indispensável para combater a inflação, assim como, ao contrário, nem toda expansão do crédito ou déficit público provocaria inflação (ou seja, a inflação não seria um fenômeno estritamente monetário). Mas aí eles também acabariam se diferenciando, menos em estratégia que em tática: enquanto para Vargas esta expansão da produção deveria ser imediatamente estimulada (particularmente pela política de crédito do Banco do Brasil), uma maneira de aproximar-mo-nos das objeções de Lafer à política de crédito do Banco do Brasil é perceber que, para ele, a contribuição da expansão da produção para o combate à inflação seria necessariamente mais seletiva e gradual, resultando *mais adequadamente* da maturação dos projetos inadiáveis de investimento que reaparelhariam o país, embora ele não admitisse publicamente suas divergências com Vargas:

*“Sabemos que a redução do custo de vida e o combate à inflação só serão eficientes através do aumento da produção e da produtividade. E por isso nos estamos preparando para a segunda fase do governo, na qual o criador de Volta Redonda será o grande Presidente do Progresso do Brasil. Após Campos Sales, Rodrigues Alves. Depois da restauração, a realização... Política de restauração financeira, de realização, de reaparelhamento dos serviços públicos essenciais, de aumento da produção como meio de baixar o custo de vida e promover o bem-estar geral — eis, no setor econômico-financeiro do Ministério da Fazenda, o programa de cuja realização me incumbiu o Presidente Getúlio Vargas” (GV 52.00.00/19).*

É evidente que conciliar 1) a realização de investimentos inadiáveis para o desenvolvimento econômico do país, 2) o controle do déficit fiscal e 3) a expansão seletiva do crédito, era uma tarefa que exigiria uma grande centralização de poder de decisão e implementação. Sendo assim, Lafer propunha que seria ao Estado nacional (e, quando tornou-se o ministro, à Fazenda) que, através do controle do sistema financeiro, caberia a tarefa central de ordenar a mobilização de recursos e sua distribuição segundo finalidades planejadas, de maneira a financiar investimentos que a um tempo “reapalhariam” o país e conciliariam o crescimento econômico à estabilidade de preços. Isto se faria, porém, em detrimento de aplicações de capital não apenas pouco afeitas às necessidades coletivas exigidas pelo “desenvolvimento máximo da economia nacional”, como também prejudiciais ao controle inflacionário.

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 iliquidez 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. Vários motivos, portanto, justificavam a proposta de controlar seletivamente o sistema financeiro. Oito anos mais tarde do livro-proposta, Lafer lembraria o projeto de criação do BNDE em discurso no Congresso Nacional, defendendo-se também da acusação de excessivo estatismo freqüentemente dirigida a Vargas e sua equipe:

*“Nós desejávamos a expansão da produção brasileira, através da empresa privada, mas o Brasil precisava, em primeiro lugar, resolver os problemas básicos dos serviços públicos. Enquanto não tivéssemos ferrovias e portos em bom estado, silos, armazéns e energia elétrica, não nos interessava um aumento de produção que somente iria dificultar a produção já existente” (H. Lafer, 22/08/1956, in C. Lafer, 1988, pp. 398 e segs.).*

Não é de surpreender que a temática levantada em seu livro-proposta de 1948 fosse recuperada em sua justificativa da criação do BNDE. Os instrumentos que defendia para a regulação seletiva do crédito (que propunha ser uma condição para a aceleração do desenvolvimento econômico) não seriam somente a fiscalização bancária e o redesconto comercial, orientado pelo Banco Central por sobre a estrutura financeira já existente. Mais que isto, para Lafer tratar-se-ia de intervir e reformar a própria estrutura do sistema financeiro. Este sistema fôra herdado de uma época em que a economia brasileira se subjugava predominantemente a processos internacionais além de seu controle, e sua estrutura tornara-se obsoleta à medida que se tratava, agora, precisamente de comandar o desenvolvimento econômico nacional de uma forma racional e planejada:

*“Por maior que seja o desejo e o interesse de atacar de frente o problema de nossa industrialização, forçoso é admitir-se não se poder começar tudo ao mesmo tempo; torna-se antes indispensável escolher ou selecionar as atividades que precisam desde logo ser selecionadas e amparadas” (Correio da Manhã, 28/08/1951).<sup>10</sup>*

---

<sup>10</sup> Já em seu tratado de 1948, esta preocupação de controlar seletivamente o sistema financeiro era em especial direcionada para as Caixas Econômicas (pp. 101 e segs.), as quais, segundo Lafer, estariam sendo utilizadas para financiar empreendimentos de construção civil de interesse social duvidoso. Em suas palavras: “Não defendemos os abusos, o financiamento de construções destinadas a fins suntuários, por exemplo... Em um país pobre de capitais e necessitando de crédito esse deve ser encaminhado para finalidades mais indispensáveis. Pode, pois, acontecer que as Caixas apliquem suas disponibilidades em setores secundários, desfalcando outros que se impõem na escala das preferências” (pp. 105-6). Além de reformar os estatutos das Caixas Econômicas e controlar as operações dos bancos comerciais, tratava-se (como um substitutivo do projeto Correia e Castro) de criar o Banco Rural, o Banco de Investimentos, o Banco Industrial, o Banco Hipotecário, o Banco de Exportação e Importação, o Banco Central,

Neste sentido, era necessário criar um sistema financeiro em que as especializações funcionais fossem claramente definidas através de suas diferentes instituições, permitindo que a política econômica manipulasse incentivos e/ou impusesse vetos de uma forma extremamente seletiva e detalhada, segundo o grau em que as diversas atividades econômicas fossem complementares ou não às diretrizes gerais de política econômica. Indo mais longe que o próprio presidente em torno à idéia-força de que o Estado deveria comandar detalhadamente a alocação de recursos através do controle do sistema financeiro (tendo mais resistências à expansão de empresas estatais, no entanto), a divergência entre Vargas e Lafer na condução da política de crédito era, porém, menos de fundo estratégico que de tática, grau, dosagem e prudência.

Ainda que Lafer se identificasse a Vargas defendendo que a expansão do financiamento produtivo seria uma condição para combater a inflação (em conjunto com o controle orçamentário), o Ministro da Fazenda sempre postulou uma política de crédito mais seletiva e gradual que aquela que Vargas estaria disposto a apoiar, tanto por motivos econômicos quanto políticos. Mas, por outro lado, Lafer também defendia uma política menos restritiva que aquela que Eugênio Gudín e seus discípulos do “grupo sumoqueano” estariam dispostos a aconselhar e, se possível, permitir, afastando-se concretamente da ortodoxia local:

*“Ao ser estudada a oportunidade de fundação de um Banco Industrial ou de Investimentos, uma comissão do Instituto de Pesquisas Econômicas da Associação Comercial chegou à seguinte conclusão preconizada por Eugênio Gudín: ‘Havendo falta, atualmente, de fatores de produção, quer de máquinas e utensílios, quer de braços, é pouco aconselhável incentivar novos empreendimentos. Enquanto perdurar a dificuldade enorme de obtenção de meios de produção, inclusive de braços, conforme depoimentos de valor, a expansão do crédito, ainda que baseada em economias já realizadas, constitui um perigo para a estabilidade econômica do país...O primeiro cuidado ao instituir um Banco Industrial é, preliminarmente, financiar pesquisas relacionadas a empreendimentos recomendáveis. Em muitos casos tais pesquisas não exigem capital de vulto, mas demandam tempo’... (Comentando Lafer:) Não adotamos a primeira conclusão em todo o seu rigor. Mesmo em regime de falta de fatores de produção, há empreendimentos que pela sua essencialidade não devem ser adiados. Uma regra geral é temerária. Cada caso exige exame e solução própria como cada momento pode apresentar requisitos particulares” (H. Lafer, 1948, p. 152).*

Não se pode, a rigor, desconsiderar as diferenças que distinguiam Lafer do “grupo sumoqueano” de economistas ortodoxos, muito embora Lafer alinhasse com eles ao alegar que a seleção no atendimento de solicitações de crédito devia ser mais rigorosa que aquela que caracterizava a política do Banco do Brasil, sob a direção de Ricardo Jafet, visando “a obra de unidade na orientação do crédito” (*Correio da Manhã*, 13/04/1951). Uma vez no Ministério, a tática política que Lafer seguiria para implementar suas orientações buscaria, de início, subordinar o Banco do Brasil através do Conselho da Sumoc, buscando ao mesmo tempo assegurar apoio informal entre vários representantes do Conselho. Não tendo sucesso na tentativa de modificar a contento os estatutos das relações entre o Conselho da Sumoc e o Banco do Brasil, ele se voltaria a implementar o controle seletivo do crédito seja através da criação do BNDE, seja até da formação de um “comitê” informal de banqueiros coordenado por Walther Moreira Salles (Diretor-Executivo da Sumoc). Insistiria ainda em tentativas de subordinar o Banco do Brasil, buscando enfraquecer a posição de Jafet através de críticas veiculadas na

---

enfim, uma plêiade de instituições financeiras novas capazes de racionalizar os instrumentos de política econômica de maneira a conciliar o desenvolvimento econômico e a estabilidade monetária.

imprensa e no Congresso Nacional, mas também nos bastidores do governo. É evidente que esta atividade intensa seria desnecessária se Vargas aprovasse a tentativa de centralização de Lafer.<sup>11</sup>

### III. Considerações finais: Horácio Lafer e o projeto econômico de Vargas

As tentativas de associar Horácio Lafer à ortodoxia econômica e, daí, caracterizar a estratégia econômica do segundo governo Vargas como abertamente ortodoxa, ou um tipo de desenvolvimentismo incoerente, pecam por não avaliar o teor das idéias e propostas de Lafer a respeito do crédito. Mas se considerarmos que o projeto de desenvolvimento de Vargas foi apresentado coerentemente em seus discursos parlamentares, na campanha eleitoral, na composição da área econômica e na Mensagem “Programática” de 1951, como explicar a participação de Lafer no Ministério da Fazenda?<sup>12</sup>

Se não há evidências para justificar que a Lafer foi atribuído o comando central da política econômica (incluindo o Banco do Brasil), há sim evidências para sustentar que a ele foram atribuídas duas diretrizes gerais, descendo do Presidente até seu Ministro da Fazenda. Neste caso, suas idéias e atitudes a respeito da gestão fiscal tampouco podem ser consideradas ortodoxas. 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.

Mas a definição destas atribuições não pode ser atribuída diretamente a Lafer, mas ao próprio presidente: a Lafer caberia executá-las. Desde seus discursos no Senado, Vargas defendia equilíbrio orçamentário para estancar emissões fiduciárias, e expansão de investimentos “reprodutivos” de Estado sem recorrer a déficits orçamentários (Fonseca, 1987). Algo coerente à postura de Lafer como deputado constituinte em 1934 ou, mais tarde, como líder da maioria parlamentar (PSD), como Relator da Receita ou presidente da Comissão de Finanças do Congresso, durante o governo Dutra (ver H. Lafer, *Discursos Parlamentares*, reunidos por Celso Lafer, 1988, pp. 130 e segs., pp. 301-382).

É claro que conciliar os objetivos de curto e de médio prazo não era tarefa simples, exigindo: a) melhorar a fiscalização tributária; b) controlar desperdícios para economizar gastos de consumo corrente e favorecer investimentos; c) planejar e prever os dispêndios envolvidos nos investimentos de maior prazo de maturação que aquele coberto pelo ano fiscal; d) financiá-

<sup>11</sup> As críticas de Lafer à posição ambígua do Banco do Brasil como um banco comercial que assumia atribuições típicas de um banco central também já haviam sido antecipadas, com muita coerência, em seu tratado financeiro parlamentar: ver H. Lafer, 1948, pp. 28 e segs., 47 e segs., 51 e segs., 68, 107 e segs. Sua tentativa de reformar os estatutos da Sumoc e a reação impeditiva de Jafet é bem documentada nas atas das reuniões do Conselho da Sumoc, sendo bem analisadas por Pedro Aranha Corrêa do Lago (1982), pp. 58 e segs. As intrigas palacianas começaram cedo: em conversa com Oswaldo Aranha, relatada por este ao presidente, o recado de Lafer a Vargas era dado da seguinte maneira: “Tive a impressão de que o Lafer está no propósito de agir pelo melhor e notei nele admiração por tua forma pessoal de pensar e orientar, mas queixou-se da ‘falta de controle’ da política de crédito, indispensável ao êxito de qualquer ação ordenadora da vida financeira e econômica do país. Parece-me que urge entrosar melhor o Banco do Brasil e o Tesouro, acertando o passo dos animais diferentes que tens atrelado ao carro do Estado, de modo que não procurem separadamente dar passos maiores que as pernas” (GV 51.00.00/88).

<sup>12</sup> Para análise do projeto de desenvolvimento manifesto na Mensagem de 1951, cf. S. Draibe (1980); para uma crítica que diminui os aspectos transformadores das propostas da Mensagem e enfatiza seus aspectos conservadores, ver Lessa & Fiori (1984); e para uma contra-crítica, R. Bielschowsky (1985), Fonseca (1987) e Bastos (2001).



los para além de recursos orçamentários ordinários obtidos pela melhoria da arrecadação e pela desaceleração dos gastos de consumo, ou seja, através de fundos extra-orçamentários. Mas exigência de eficiência e controle de desperdícios na administração pública são princípios que não se reduzem à ortodoxia econômica. Ademais, a defesa do equilíbrio das contas públicas tinha como finalidade não apenas o controle inflacionário, como também a ampliação da capacidade de investimento do governo. Neste sentido, Lafer não somente era um defensor agressivo do *planejamento* estatal (em uma época em que, como vimos, o próprio Vargas considerava prudente usar o termo com parcimônia), como se afastava ainda mais da ortodoxia pré-Keynesiana ao postular que o equilíbrio orçamentário não deveria ser um dogma absoluto em qualquer circunstância. Para fins de política econômica, o resultado orçamentário desejado não era uma finalidade enquanto tal mas uma meta-meio a ser orientada ou para controlar a inflação, ou para evitar o desemprego, a deflação e o desaparelhamento dos países novos, dependendo da conjuntura econômica em questão. Como afirmaria no importante discurso parlamentar de 12/12/1947, após a elaboração e votação do orçamento de 1948:

*“Não somos daqueles que sustentam que o déficit é o desastre irremediável na vida de uma nação. Em países novos, as necessidades de ordem pública crescem em ritmo mais acelerado que a receita, e muitas vezes se justifica um empréstimo sobre o futuro, que é a consequência e a característica do déficit. O seu maior ou menor malefício advém somente da oportunidade. Em épocas de depressão de empregos e de preços, a execução de um programa acima das possibilidades orçamentárias pode ser um imperativo. Nos períodos de inflação, de super-emprego e de alta do custo de vida, o déficit, reclamando emissões, se transformará em perigo social”* (idem, p. 317).<sup>13</sup>

Ao que indicam sua defesa do planejamento, da capacidade de investimento estatal, e da relatividade do resultado orçamentário como meio de política econômica, Lafer não esposava idéias ortodoxas quanto à política fiscal. O que ele deplorava, de fato, era:

---

<sup>13</sup> Segundo seu parecer como Relator da Receita, esta ameaça de perigo social seria inerente à proposta orçamentária para 1951 votada no final de 1950: ver *Observador Econômico e Financeiro* (nº178, novembro de 1950), pp. 15-20. Antes de Rômulo de Almeida ou Celso Furtado, por outro lado, Lafer foi defensor convicto da necessidade de planejamento consubstanciada (timidamente) no Plano Salte, defrontando-se abertamente (em discurso de 25/01/1949) aos influentes argumentos de Gudín associando planejamento econômico e autoritarismo político, utilizados na crítica ao Estado Novo e reafirmados em sua crítica ao Salte: “Sr. Presidente, demonstrou Mannheim no seu grande livro que a planificação não era incompatível com a democracia. Pelo contrário, democracia é liberdade dentro da ordem, e esta pressupõe programa e organização” (idem, p. 393 e segs.). Neste sentido, era necessário fugir “daqueles que só lamentam e comprimem, dos homens sem entusiasmo nem visão que falam a voz dos mortos para um país que apenas começa a viver” (em discurso de 23/09/1949). É muito provável que a notoriedade que adquiriu como especialista nas técnicas da formulação orçamentária fosse um recurso adicional que, sem excluir considerações políticas (sua prática nas Comissões do Congresso, sua experiência como líder do PSD, sua interação com outro pessedista central à equipe de governo, João Neves etc), contou para que fosse ele (e não Jafet) o escolhido para o Ministério da Fazenda. Cabe lembrar que alguns relatos afirmam que a cogitação inicial pendia mais para Jafet, tendo inclinado-se para Lafer seja por influência de João Neves (segundo Café Filho), seja por dúvidas quanto às capacitações de Jafet (segundo Lourival Fontes). De todo modo, diminuindo a possibilidade de criar um *czar* da economia menos de uma quinzena antes da posse, Vargas afirmava publicamente, em entrevista a *O Globo*, que ainda mantinha a idéia de dividir a área econômica não apenas em duas instituições (Fazenda e Banco do Brasil), mas em três (criando o Ministério da Economia). Quanto à principal maneira de combater a inflação, Vargas reafirmava sua plataforma de campanha nesta entrevista reveladora de seus planos (inclusive quanto à barganha com os norte-americanos), argumentando que o controle da inflação dependeria essencialmente da expansão do crédito para a produção, complementada pelo equilíbrio orçamentário: cf. *O Globo*, 19/01/1951.

*“A hipertrofia das despesas com pessoal, situação que destoa da de outros países bem administrados do mundo...Nunca poderemos pagar bem ao funcionalismo se ele for excessivo. E o que resta para obras reprodutivas é pouco, tristemente pouco para as nossas necessidades” (apud C. Lafer, 1988, p. 77-78).*

É interessante registrar que esta orientação geral era a mesma que Vargas exprimiria mais tarde nas instruções a Lafer através de seus famosos bilhetes, transmitidos (e depois publicados) ao chefe da Casa Civil, Lourival Fontes (1966), por exemplo ao comentar um projeto de aumento do funcionalismo defendido por deputados udenistas:

*“É preciso conversar com o Lafer sobre o projeto de aumento a fim de orientar o noticiário da imprensa sobre a ação perturbadora de certos deputados de oposição. Eles são muito sensíveis à imprensa, porque seus atos são destinados às galerias e não ao serviço público, ao interesse da administração. E o jogo está muito patente: de um lado, reduzem a receita, protegendo a especulação imobiliária; de outro, aumentam a despesas, incluindo no projeto funcionários já beneficiados. Não há orçamento que resista” (p. 104).<sup>14</sup>*

É claro que isto tudo não era novidade que Vargas aprendera com Lafer, mas vinha de longa data. Nem tudo vinha dantes de 1930, tampouco. Embora o valor teórico que Vargas dava ao equilíbrio fiscal fosse, de certo modo, uma herança ideológica da República Velha, a importância de obras públicas e investimentos estatais como um campo específico e crucial de política econômica reforçou-se com as exigências práticas e aprendizados cognitivos dos anos 30 (Fonseca, 1987). O valor que Vargas conferia ao equilíbrio fiscal se expressava não apenas no fato de indicar Lafer para o ministério (de quem não se desconhecia os pareceres como Relator da Receita, particularmente sobre o orçamento de 1951, amplamente divulgado na imprensa), mas também no fato de ter apoiado politicamente e elogiado publicamente a propalada austeridade fiscal de Lafer, ao contrário da questão da política de crédito do Banco do Brasil.

Na verdade, a alternativa que seria seguida para buscar conciliar o reaparelhamento do país ao equilíbrio orçamentário também já havia sido formalizada, em parte, no final do Estado Novo. Vimos no capítulo anterior que o projeto de Roberto Simonsen que se embatia diretamente àquele liderado por Eugênio Gudín propunha, sem excluir firmas estrangeiras, o recurso a fundos externos obtidos de governo a governo que, uma vez centralizados por uma junta de planificação, seriam transferidos para financiar empresas estatais e empreendimentos privados sem sobrecarregar as disponibilidades orçamentárias.

<sup>14</sup> Em outra instrução, dizia Vargas, em seu típico pendor a imiscuir-se em todos os aspectos da administração: “Falar ao Ministro da Fazenda que o diretor da Costeira ganha muito para uma empresa falida — 32 mil cruzeiros por mês. Isso deve ser reduzido” (p. 140). Vários bilhetes indicavam a atenção que Vargas conferia ao controle de gastos de consumo corrente vistos como desnecessários: cf. L. Fontes (1966), em particular caps. 14 e 16. Outros bilhetes (p. 119) são significativos das táticas voltadas a preservar o controle do governo sobre a votação do orçamento no Congresso, visando garantir o equilíbrio fiscal previsto na proposta do governo. Antes do envio da primeira proposta orçamentária: “Precisamos ir preparando a fala do começo do mês. Nesta devemos acentuar novamente a situação encontrada, não para acusar, mas para definir responsabilidades e acentuar a do Congresso quando lhe enviarmos um orçamento equilibrado. Correrá por conta dele o que fizer desequilibrando o orçamento, estabelecendo a anarquia financeira, impondo a necessidade de emissões, desvalorizando a moeda e encarecendo a vida...”. Logo que a proposta do governo foi enviada ao Congresso: “É preciso ir estudando e acompanhando com o Arísio a marcha do orçamento para saber a proposta do governo, o aumento por parte do Congresso, os abusos, as irresponsabilidades etc., a fim de que eu esteja a informar o público logo depois”. No decorrer da tramitação das emendas: “Dizer ao Ministro da Fazenda que os orçamentos enviados à Câmara estão sendo alterados lá. A própria Comissão de Finanças está chamando os representantes dos ministérios para que proponham suas alterações. Ele deve estar atento a essas coisas, porque o equilíbrio orçamentário está seriamente ameaçado”. Se vários outros bilhetes mostram seus esforços para diminuir os desperdícios no custeio da administração corrente, sua preocupação com o aumento das despesas “reprodutivas” exigidas pelo reaparelhamento do país pouco precisa ser enfatizada.

A maneira encontrada por Lafer para financiar o reaparelhamento do país sem recorrer a déficits orçamentários também não era nova, assemelhando-se ao projeto do final do Estado Novo (Corsi, 1991 e 1997), contando com recursos do BIRD e do Eximbank complementados por fundos compulsórios que financiariam o BNDE (instrumento financeiro do PNRE, ou Plano Lafer). Se a mobilização de fundos compulsórios domésticos (legalmente vinculados ao acesso a recursos internacionais) fosse exitosa, imaginava-se assegurar a expansão dos empreendimentos estatais e privados necessários ao reaparelhamento do país, sem incorrer nos déficits orçamentários que a antiga crítica liberal a Vargas dizia ser inerente a seu pendor estatista.

O apoio que Vargas deu a Lafer quanto à condução deste projeto não se limitou às instruções contidas nos bilhetes confidenciais indicando os perigos envolvidos na tramitação do orçamento no Congresso, expressando-se também em diversos discursos em que o prestigiava publicamente. Desde a campanha presidencial, Vargas afirmava que “todo e qualquer programa de desenvolvimento econômico será fadado ao fracasso irremediável, como o foram os ultimamente ensaiados, desde que não contem com o amparo de uma política que oriente, equilibradamente, as finanças públicas” (*A Campanha Presidencial*, p. 65). Ao longo do governo, manifestaria seu apoio a Lafer com mensagens similares, desde o discurso irradiado no Palácio do Rio Negro, em março de 1951:

*“Antes de mais nada, devo dizer-vos como encontrei o país. As dificuldades financeiras, que teremos que enfrentar, excederam todas as expectativas. O déficit previsto para 1951, só no orçamento ordinário, é de 2 bilhões e 318 milhões de cruzeiros. O déficit para 1950 atingiu efetivamente 4 bilhões e 200 milhões. O de 1949 foi de 2 bilhões e 810 milhões. Os déficits nos dois últimos exercícios não foram cobertos, a não ser por emissões. As suas conseqüências se fazem sentir, e ainda virão perturbar a vida nacional no período que se inaugura. Muitos dos efeitos da inflação se assemelham aos das bombas de efeito retardado...Por outro lado, ascenderam a 2 bilhões e 200 milhões de cruzeiros os resíduos passivos e os restos a pagar do exercício de 1950, cuja liquidação pesará fortemente na administração atual. Uma situação de tal gravidade e desequilíbrio é responsável pelas condições ruinosas da vida do povo, a perda de confiança no valor da moeda e o aumento contínuo no custo de vida...A produção nem de longo acompanhou este ritmo de elevação dos meios de pagamento. Em conseqüência, a inflação veio, e estamos sofrendo agora as suas conseqüências...Com o objetivo de regularizar as finanças públicas, elemento básico da recuperação econômica de que tanto precisamos, estamos procedendo a uma rigorosa revisão no Orçamento da República no corrente ano. Já foram publicados os resultados iniciais desse trabalho, em conseqüência do qual vamos reduzir as despesas da União em mais de 2 bilhões de cruzeiros, respeitadas, naturalmente, as dotações imprescindíveis ao custeio dos serviços normais e à execução de obras efetivamente inadiáveis ou de comprovada conveniência econômica...Paralelamente, estão sendo tomadas medidas para elevar a arrecadação, não através de novos tributos que venham a agravar o custo de vida, e sim por meio do combate à fraude e ao desvio de rendas”* (*O Governo Trabalhista do Brasil*, vol. I, pp. 53-5).

Mais tarde, ao mandar ao Congresso a mensagem propondo a criação do BNDE em 07/02/1952, cerca de onze meses depois do primeiro discurso apoiando Lafer:

*“Cumpr-me, nesta oportunidade, reafirmar o que anunciei no começo da atual administração: a inconveniência e mesmo impossibilidade de levar a efeito o programa de empreendimentos básicos que a Nação requer, em matéria de transporte, energia, armazenagem, indústrias básicas, etc., sem o prévio estabelecimento das bases financeiras e administrativas, que permitam a efetiva realização dos projetos em condições satisfatórias; ou seja, sem que as limitadas realizações possíveis através de processos inflacionários e carentes de controle técnico-econômico se anulem por prejuízos causados, às vezes sem a percepção pública, nos demais setores e empreendimentos da economia nacional”* (*O Governo Trabalhista do Brasil*, vol. III, p. 99).

É claro que as tarefas centrais atribuídas a Lafer (equilíbrio orçamentário corrente e plano de financiamento de investimentos) exigiam um seqüenciamento de ações: se não fosse pela vontade, certamente pela necessidade de tempo hábil para realizar estudos de viabilidade dos

projetos de reaparelhamento e mobilizar recursos para financiá-los, menor que o necessário, por exemplo, para bloquear a liberação de verbas. Por outro lado, embora tanto Lafer quanto Vargas acreditassem que a expansão do financiamento para a expansão da produção fosse, em conjunto com o controle orçamentário, uma condição para combater a inflação, Lafer certamente defendia uma política de crédito mais seletiva que aquela que Vargas estaria disposto a apoiar. Não se deve supor, porém, que Lafer era o presidente e Vargas, o subordinado.

## Referências

- GV: ARQUIVO GETÚLIO VARGAS: CPDOC-FGV  
 OA: ARQUIVO OSWALDO ARANHA: CPDOC-FGV  
 ALMEIDA, RÔMULO (1980) *Depoimento a M.C. D'Araújo e R. Roels Jr. (março de 1980)*. CPDOC-FGV (reg. E-109)  
 ——— (1986) *Rômulo : voltado para o futuro (entrevistas concedidas a Grupos de Trabalho da Associação dos Sociólogos do Estado da Bahia)*. Fortaleza : Banco Nordeste do Brasil; Salvador: Associação dos Sociólogos do Estado da Bahia, 1986.  
 ——— (1988) *Depoimento a P. A. Ramos, M. C. S. D'Araújo e M. A. Quaglino (04-07/1988)*. CPDOC-FGV (reg. E-205), SERCOM-PETROBRÁS, CMEB.  
 BASTOS, P. P. Z. (2001) *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. Tese PhD, Campinas, IE-UNICAMP, 2001.  
 BIELSCHOWSKY, R. (1985) *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.  
*Correio da Manhã*, 13/04/1951, 28/08/1951  
 CORSI, F.L.. (1991) *Os rumos da economia brasileira no final do Estado Novo (1942-45)*. Campinas, UNICAMP, 1991.  
 ——— (1997) *Estado Novo: Política externa e projeto nacional*. São Paulo, UNESP, 2000.  
 D'ARAUJO, M. C. (1982) *O Segundo Governo Vargas (1951-54) - Democracia, Partidos e Crise Política*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1982.  
 DRAIBE, S. M. (1980) *Rumos e Metamorfoses - um Estudo Sobre a Constituição do Estado e as Alternativas da Industrialização no Brasil (1930-1960)*. Tese de Doutorado, USP, 1980. (publicado como *Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1985.).  
 FONSECA, P.D.(1987) *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo, Brasiliense, 1989.  
 FONTES, L. (1966) *A face final de Vargas (os bilhetes de Getúlio)*. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1966.  
 LAFER, C. (1988) “Introdução” a H. Lafer, *Discursos Parlamentares (Reunidos por Celso Lafer)*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.  
 LAFER, H. (1948) *O Crédito e o Sistema Bancário no Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.  
 ——— (1988) *Discursos Parlamentares (Reunidos por Celso Lafer)*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.  
 LAGO, P. C. (1982) *A SUMOC como embrião do Banco Central : sua influencia na condução da politica economica, 1964/1965*. Rio de Janeiro: PUC, 1982.  
*Observador Econômico e Financeiro* (nº178, novembro de 1950).  
*O Globo*, 19/01/1951.  
 SKIDMORE, T.E. (1967) *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930 - 1964)*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.  
 SOLA, L. (1982) *The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil: 1945-1963..* Tese de Ph. D., University of Oxford, 1982 (em port.: *Idéias econômicas e decisões políticas*. São Paulo: EDUSP, 1998).  
 VARGAS, G. (1950) *A Campanha Presidencial*. São Paulo :J. Olympio, 1951.  
 ——— (1950-4) *O governo trabalhista no Brasil, vols I-IV*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora (1952-1969).  
 VIANNA, S.B. (1985) *A política econômica no segundo governo Vargas (1951 – 1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.  
 ——— (1990b) “Duas tentativas de estabilização: 1951-1954”. In: ABREU, M.P. (org.) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989*. 8ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.