

Título: Qual era o projeto econômico varguista?

Autor: Pedro Paulo Zahluth Bastos

Filiação Institucional: Professor Doutor - Instituto de Economia da UNICAMP

Endereço para correspondência: Rua Dr. Luciano Venere de Court, 128. Barão Geraldo. Campinas – SP.

CEP: 13083-740

Tel.: (19) 32890151; 35215731 Cel.: (19) 92168077

E-mail: ppzbastos@eco.unicamp.br

XXXVII Encontro Nacional de Economia - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC)

Área 02. História Econômica

Resumo: O artigo discute a formação do projeto econômico do segundo governo de Getúlio Vargas, a partir do Estado Novo. Argumenta-se que o projeto enquadrava-se na ideologia nacional-desenvolvimentista que Vargas defendia desde 1928, mas que o detalhamento do conjunto integrado de políticas praticado na década de 1950 foi antecipado durante a Segunda Guerra Mundial e, depois, defendido no período da reação liberal; proposto na campanha presidencial de 1950; e fiscalizado durante o segundo governo.

Abstract: The paper studies the formation of development strategy in Vargas' second term, since the Estado Novo's regime. The argument is that this strategy was embedded in the national-developmental ideology which Vargas embraced since 1928, but its further unfolding in the coherent set of policies executed in the 1950's was anticipated during the Second World War, and advocated in the postwar period of neo-liberal predominance and during the electoral campaign of 1950, before undertaken in Vargas' second term.

Palavras-chave: Getúlio Vargas; Nacional-Desenvolvimentismo; Trabalhismo; Liberalismo.

Keywords: Getúlio Vargas; National-developmentalism; *Trabalhista* Movement; Economic Liberalism.

JEL: G28, O16, O19

Qual era o projeto econômico varguista?

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Resumo: O artigo discute a formação do projeto econômico do segundo governo de Getúlio Vargas, a partir do Estado Novo. Argumenta-se que o projeto enquadrava-se na ideologia nacional-desenvolvimentista que Vargas defendia desde 1928, mas que o detalhamento do conjunto integrado de políticas praticado na década de 1950 foi antecipado durante a Segunda Guerra Mundial e, depois, defendido no período da reação liberal; proposto na campanha presidencial de 1950; e fiscalizado durante o segundo governo.

Abstract: The paper studies the formation of development strategy in Vargas' second term, since the Estado Novo's regime. The argument is that this strategy was embedded in the national-developmental ideology which Vargas embraced since 1928, but its further unfolding in the coherent set of policies executed in the 1950's was anticipated during the Second World War, and advocated in the postwar period of neo-liberal predominance and during the electoral campaign of 1950, before undertaken in Vargas' second term.

Palavras-chave: Getúlio Vargas; Nacional-Desenvolvimentismo; Trabalhismo; Liberalismo.

JEL: G28, O16, O19

Este artigo entra na controvérsia sobre o projeto do segundo governo Getúlio Vargas, apresentando documentos e discursos onde este projeto foi apresentado pelo próprio Vargas. Embora se considere, aqui, que a ação política de Vargas se enquadrava, em linhas gerais, na ideologia nacional-desenvolvimentista desde 1928 (Fonseca, 2004; 2005), 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. 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. A elaboração deste programa foi aperfeiçoada em pronunciamentos *lidos* por Vargas no Congresso Nacional e na campanha presidencial.

O comprometimento do presidente a este projeto pode ser atestado pela reiteração integral de seus temas na Mensagem Anual apresentando iniciativas executivas e projetos de lei ao Congresso Nacional, em 1951, e pela nomeação de uma equipe econômica cujas tarefas foram estipuladas programaticamente. Embora não seja possível afirmar que o programa tenha sido implementado pela equipe com correspondência integral, pode-se afirmar que o presidente procurou fiscalizar as políticas para corrigir desvios maiores ou menores, recorrendo aos mesmos fiscais que contribuíram, sob sua direção e finalização, para escrever e publicar o programa nacional-desenvolvimentista.

O primeiro item, a seguir, discute algumas interpretações sobre o projeto varguista, e mostra como foi antecipado pela formação gradual de um conjunto integrado de políticas anunciadas e/ou executadas no final do Estado Novo. O segundo item apresenta o detalhamento do programa até 1951, e o último item faz considerações finais.

I. O projeto nacional-desenvolvimentista em primeira versão

A memória histórica do segundo governo Vargas esteve muito preocupada em explicar sua crise. O que entrou em crise neste governo? Como o desenvolvimento econômico e social do país seria afetado? De certo modo, esta era também a preocupação da carta-testamento de Vargas. Segundo ela, o presidente suicida sacrificara-se como um mártir contra os inimigos que bloqueavam o desenvolvimento nacional-popular: trustes e cartéis, filiais estrangeiras, os Estados Unidos, as oligarquias locais e camadas médias conservadoras, que rejeitavam a colaboração necessária seja para financiar o desenvolvimento nacional, seja para melhorar a vida dos trabalhadores pobres.

As interpretações acadêmicas do governo e sua crise não poderiam deixar de reagir à própria versão de Vargas, para referendá-la ou criticá-la. Alguns autores vinculados à esquerda política referendaram a interpretação de Vargas: Octávio Ianni, por exemplo, considerou que, até 1954:

“...é total o antagonismo entre os que desejam o desenvolvimento internacionalizado (ou associado com organizações externas) e os que pretendem acelerar o desenvolvimento econômico independente. É a época em que se impunha o aprofundamento das rupturas com os setores externos e com a sociedade tradicional, se se desejava entrar em novo estágio de aplicação do modelo getuliano. O suicídio de Vargas revela a vitória daqueles que queriam reformular e aprofundar as relações com o capitalismo internacional”¹

¹ Ianni, 1968, p. 68. Com algumas diferenças, esta também é a interpretação de Nelson Werneck Sodré (1967; 1997).

É verdade que Vargas era nacional-desenvolvimentista, ou seja, relacionava o interesse nacional ao desenvolvimento, ativado pela vontade política concentrada no Estado, de novas atividades econômicas, particularmente industriais, superando: 1) a especialização primário-exportadora, e 2) a valorização ufanista das riquezas naturais, associada à ideologia da vocação *natural* (passiva) do Brasil para exploração primária de suas riquezas. Contraposto à ideologia ufanista tradicional, o nacionalismo econômico varguista defendia intervenção para o desenvolvimento, ou seja, não era apenas nacionalismo, mas nacional-desenvolvimentismo.²

Não obstante ser um nacional-desenvolvimentista, não parece adequado identificar, como fez Ianni, o nacionalismo de Vargas a formas particulares de intervenção estatal e de associação com o capital estrangeiro: ele não era xenófobo nem “entreguista”, e sim flexível, pragmático e politicamente realista. Mesmo no segundo governo, Vargas não deixou de buscar um desenvolvimento “associado com organizações externas”, pois continuava carecendo contornar a escassez de reservas cambiais (cada vez mais grave), e obstáculos que adversários conservadores colocavam à centralização de recursos financeiros 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, 2006).

No pólo oposto de Ianni e Sodré, outros autores rejeitam não apenas que o segundo governo tivesse como alvo um desenvolvimento econômico independente, mas também que tivesse sequer um projeto coerente de industrialização pesada do país. Para Carlos Lessa & José Luiz Fiori (1984), os investimentos planejados nos ramos básicos (sobretudo energia elétrica, transporte, siderurgia e petróleo) tinham natureza meramente reativa à percepção de pontos de estrangulamento setorial, que surgiram à medida que o processo de industrialização se expandia espontaneamente nos ramos de bens finais. Segundo os autores, por serem meramente parciais e reativos, os investimentos não teriam relação com qualquer projeto mais geral de desenvolvimento do país.

Esta conclusão também parece equivocada, ao exagerar a natureza reativa e obrigatória, quase espontânea, dos projetos governamentais de investimento nos ramos básicos, e subestimar a importância que teriam, se executados, para superar o estágio de industrialização restringida característico do período. Dada a sua escala produtiva e financeira, seus requisitos de insumos e seu longo tempo de maturação, esses projetos não poderiam ser realizados isoladamente, de modo parcial e reativo, sem previsão de seus impactos inter-industriais e sem mudanças institucionais significativas. De fato, os projetos envolviam encadeamentos de demanda, para frente e para trás das cadeias produtivas, que exigiam um planejamento integrado de diferentes setores, nos quais deveria estimar-se uma ampliação da oferta além do ritmo de crescimento da demanda prévia, para acomodar as novas demandas geradas pela própria criação dos novos empreendimentos. Isto exigia criar novas instituições de controle e assessorias para formulação e acompanhamento de projetos, novos fundos fiscais e financeiros, e mesmo novas empresas estatais em ramos tradicionalmente explorados por concessionárias estrangeiras. Esta tarefa era custosa financeira e politicamente, e envolvia uma vontade política nada trivial, nem automática. Não é preciso se alongar sobre a experiência de outros países da região para mostrar que, diante de estrangulamentos setoriais e cambiais semelhantes, não “reagiram” como Vargas. Mesmo no Brasil, Dutra e Jânio Quadros tinham uma postura no mínimo ambígua em relação ao planejamento público e, sobretudo, ao investimento estatal. Dizer que o planejamento era *imposto* pela emergência de estrangulamentos envolve algum economicismo, ou seja, desconsidera que era uma escolha política como outras, enraizada em um conjunto de possibilidades abertas historicamente. Ademais, o desenvolvimento industrial não era visto apenas como um fato econômico: desde os primeiros anos da década de 1930 (antes que estrangulamentos básicos fossem pressionados pelo crescimento industrial “espontâneo”), Vargas considerava que o radicalismo político de massas seria um resultado inevitável de uma postura governamental que deixasse

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

a estrutura econômica decadente (legitimada pela noção de vocação agrária do Brasil) à sua própria sorte, deixando também milhares de trabalhadores famintos fora do mercado de trabalho. Era preciso reformar o capitalismo e a rede de proteção social antes que o povo fizesse a revolução.³

É verdade, porém, que os estrangulamentos na oferta de energia e insumos básicos indicavam *concretamente* o caminho que deveria ser seguido para retirar o processo de industrialização brasileiro de sua natureza restringida. O conceito de industrialização restringida foi proposto por Maria Conceição Tavares (1974) e João Manuel Cardoso de Mello (1975), e buscou caracterizar a dinâmica contraditória de um padrão de industrialização tardia que tendia a esgotar-se, sem decisiva intervenção estatal. Desde 1933, a recuperação econômica brasileira diante da crise internacional se fazia em bases qualitativamente novas, estimulada pela expansão e diversificação industrial e urbana, mais do que por investimentos em ramos exportadores primários e nos setores secundário e terciário correspondentes. Este movimento de expansão e diversificação, porém, se deparava com limites, pois não induzia espontaneamente investimentos em serviços de infra-estrutura e ramos industriais básicos “pesados” (associados às inovações técnicas da Segunda Revolução e seus desdobramentos) necessários pela expansão industrial. Essa industrialização restringida se concentrava em itens de bens finais e alguns insumos e bens de capital mais “leves”, cujos investimentos tinham requisitos de financiamento, tecnologia e escala de produção menores, e adequados aos limites do mercado brasileiro, da capacidade de financiamento e da base tecnológica das empresas privadas brasileiras. Filiais estrangeiras também resistiam a ampliar a oferta de energia elétrica, material de transporte, insumos pesados (como aço e petróleo), e seus respectivos ramos de bens de capital, seja por motivos externos (contração dos investimentos externos entre a Grande Depressão e a Segunda Guerra, atração do IDE estadunidense para a recuperação européia no pós-guerra), seja internos (incerteza de mercado, de fornecimento de insumos e de reservas cambiais para importações e remessas de lucros). Com isto, a expansão dependia de oportunidades de diversificação “fácil” que tendiam a se esgotar, e da frágil capacidade de importar propiciada pelas exportações tradicionais e créditos comerciais.

É claro que os estrangulamentos crescentes de energia, insumos básicos e reservas cambiais não passariam despercebidos por alguém que, como Vargas, era adepto do nacional-desenvolvimentismo: desenvolver economicamente a nação dependia, com urgência crescente, da redução de sua dependência de insumos importados.⁴ Mas as iniciativas estratégicas visando desenvolver ramos básicos não precisaram esperar e reagir ao aprofundamento das restrições na década de 1940, se iniciando em 1931 com a criação da Comissão Nacional de Siderurgia, dentre outros aparelhos de Estado em várias áreas. Dados os limites financeiros e políticos existentes, porém, o escopo e profundidade da intervenção nos ramos básicos não poderiam ampliar-se senão de modo gradual (mas não reativo), avançando desde a tentativa de regular/incentivar empresas privadas até a criação de empresas estatais, não só na siderurgia, como também nos ramos do petróleo e da energia elétrica.

Também não é de surpreender que a conjuntura da Segunda Guerra Mundial aguçasse a consciência industrializante e exigisse maior refinamento nos meios de intervenção. A reconversão dos países centrais para a economia de guerra e os limites ao comércio exterior provocaram desabastecimento de insumos estratégicos, limitaram o crescimento urbano e induziram significativa aceleração da inflação. A necessidade de administrar recursos escassos e priorizar linhas de produção e investimento, por sua vez, aumentou o controle do Estado sobre atividades econômicas, por exemplo por meio da Coordenação de Mobilização Econômica (CME). Um pouco antes da guerra, o esforço de racionalização dos investimentos públicos contou com a criação do Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional (PEPADN), substituído em 1943 pelo Plano de Obras e Equipamentos (POE) para os cinco anos seguintes. Além disto, a experiência de guerra sedimentou o caminho que poderia ser seguido

³ Sobre as trajetórias de desenvolvimento *possíveis* naquela conjuntura, porque economicamente viáveis, e enraizadas concretamente no choque de interesses entre grupos sócio-econômicos com expressão política, ver Draibe (1985).

⁴ Nas palavras de Vargas, em 1943: “O que representa as instalações da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, aos nossos olhos deslumbrados pelas grandes perspectivas de um futuro próximo, é bem o marco definitivo da emancipação econômica do país... O problema básico da nossa economia estará, em breve, sob novo signo. País semicolonial, agrário, importador de manufaturas e exportador de matérias-primas, poderá arcar com as responsabilidades de uma vida industrial autônoma, provendo as suas urgentes necessidades de defesa e aparelhamento. Já não é mais adiável a solução. Mesmo os mais emperdenidos conservadores agrários compreendem que não é possível depender da importação de máquinas e ferramentas...” (*apud* Fonseca, 1987, pp. 270-1).

para resolver estrangulamentos: criar fundos fiscais vinculados a necessidades específicas de infraestrutura e insumos básicos, e complementar o esforço local com fundos externos barganhados diplomaticamente, transferidos para instituições públicas. Nos ramos básicos, empresas privadas que resistiam a se arriscar poderiam ser substituídas por empresas estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Nacional de Álcalis, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia de Aços Especiais Itabira (Acesita) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, criadas no período.

Além do esforço para intervenção direta nos ramos básicos, durante a guerra ampliou-se a política de indução seletiva de investimentos privados, através de instrumentos cambiais, fiscais e creditícios. Em primeiro lugar, a guerra propiciou a acumulação de reservas cambiais que poderiam ser usadas para reaparelhar a indústria quando o comércio internacional de bens de capitais fosse normalizado, se houvesse planejamento adequado. Em setembro de 1942, a criação do Serviço de Licenciamento de Despachos de Produtos Importados, na CME, visou priorizar licenças de importação de bens de capital e insumos.⁵ Em janeiro de 1945, a Portaria Interministerial nº 7 (PI-7) estabeleceu restrições à importação de “produtos suntuários e dispensáveis”, criando listas de classificação de produtos (dos “supérfluos” aos “essenciais”) e propondo a criação de uma agência para orientar o regime de licenciamento de importações. O objetivo era claro: garantir o uso seletivo das divisas acumuladas na guerra, quando o comércio internacional se normalizasse. A renegociação da dívida externa no final de novembro de 1943 também foi saudada como uma iniciativa necessária para liberar divisas para o reaparelhamento industrial no pós-guerra. Vargas diria em 21/12/1943, em discurso proferido na FIESP, que “o maior proveito da operação consiste, porém, na possibilidade de realizarmos o plano de industrialização progressiva do país, no imediato pós-guerra” (*apud* Corsi, 1997, p. 250). Em memorando endereçado a Vargas no início do processo de renegociação da dívida (06/02/1943), o Ministro da Fazenda Souza Costa, às vezes retratado como um representante da “ortodoxia liberal” no governo, sintetizava o objetivo desenvolvimentista da iniciativa:

“A redução da dívida externa se impõe como a mais imperiosa e urgente necessidade nacional. Inúteis serão todos os esforços no sentido de modificar a nossa economia, elevando-a do plano agropecuário em que se tem desenvolvido para o industrial, se não for afastado este peso morto... O Brasil carece de utilizar o seu crédito em novas operações para o reaparelhamento de sua indústria e utilização de todo o potencial econômico que temos para desenvolver” (Arquivo GV 43.02.06).⁶

O governo não apenas procurou evitar que as reservas cambiais acumuladas fossem gastas com finalidades “supérfluas”, mas buscou forçar empresários a utilizá-las para investimentos novos que substituíssem importações, e que para isto adiassem mesmo decisões de consumo corrente de “produtos suntuários” em moeda local. A política tributária foi usada para isto, pouco depois da renegociação da dívida externa (23/11/1943). Dois decretos simultâneos (DLs nº 6224 e 6225, de 24/01/1944) criavam o Imposto sobre Lucros Extraordinários (que taxava excedentes eventualmente alocados para consumo corrente) e permitiam canalizar os impostos devidos para a compra de Certificados de Equipamentos: ao invés de pagar o imposto, os empresários poderiam adquirir certificados no valor correspondente ao dobro do imposto devido, os quais renderiam 3% ao ano e seriam passíveis de resgate em moeda internacional, exclusivamente para a importação de bens de capital segundo prioridade definidas pelo Estado. Praticamente um ano depois (22/01/1945), a citada Portaria Interministerial nº 7 (PI-7) normatizou as prioridades de importações. Com isto, a administração impunha um fundo compulsório que forçava a canalização da acumulação interna de lucros (estimulada pelo contexto inflacionário) para financiar futuramente a reposição de capital fixo desgastado e novos investimentos do setor privado, assim que as dificuldades de fornecimento fossem normalizadas com a reconversão das economias de guerra.

Isto era uma intervenção desenvolvimentista sem precedentes sobre as decisões de investimento e consumo, afetando diretamente as rendas dos empresários mais ricos do país. Cabe lembrar que a taxa de câmbio foi fixada nominalmente em 1939, tendo o efeito de subsidiar as importações necessárias pelos

⁵ Para as memórias de um diplomata brasileiro que procurava licenças para importar nos EUA, ver Roberto Campos (1994), pp. 72-74.

⁶ E no I Congresso Brasileiro de Economia (25/11/1943): “A regularização definitiva da dívida externa abre assim ao Brasil uma era nova de verdadeira liberdade de ação e de movimentos, permitindo-lhe as iniciativas que interessam ao seu desenvolvimento... Somente agora podemos considerar que o Brasil adquiriu a liberdade real, que é incompatível com a falta de recursos para agir. O fardo dos compromissos financeiros...tornava a independência nacional uma ficção angustiante” (*apud* Corsi, 1997, pp. 244-6).

investimentos por causa da inflação interna (que por sua vez facilitava a acumulação “extraordinária” de lucros dos industriais). Deste modo, criava-se um mecanismo de financiamento dos investimentos adequado ao estágio de diferenciação da estrutura industrial que ainda mantinha os investimentos parcialmente dependentes da capacidade de importar bens de capital. É claro que, como já vinha sendo feito, os fundos privados podiam ser complementados por créditos públicos, oriundos particularmente da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil. Assim, embora “o plano de industrialização progressiva do país no imediato pós-guerra” de que falara Vargas não fosse formalizado, um conjunto de mecanismos cambiais, tributários e creditícios foi mobilizado para induzir investimentos nas prioridades desenvolvimentistas do governo, complementando os investimentos estatais nos ramos básicos.⁷

Como se sabe, o golpe militar que derrubou o Estado Novo e o sucesso da campanha liberal barrou a execução do programa, e levou a iniciativas de retração da intervenção estatal e a um movimento de abertura comercial e financeira iniciado no governo provisório e acentuado no governo Eurico Gaspar Dutra (ver Saretta, 2000; Bastos, 2004). Mas o liberalismo mostrou-se inviável: o aumento de importações e remessas de lucro provocaria uma crise cambial que forçou o governo Dutra a um recuo. Restaurou-se, no final de 1947, o licenciamento seletivo de importações tão criticado antes, e evitou-se uma desvalorização cambial de efeitos previsíveis sobre a inflação (considerando, como Gudin, que nossas exportações eram preço-inelásticas). O efeito da restauração é conhecido: uma nova rodada de substituição de importações, orientada para o ramo de bens de consumo durável. Mas uma vez iniciado este processo “espontâneo” de substituição de importações, o governo Dutra, ao contrário das prescrições liberais, procurou atacar alguns estrangulamentos de infra-estrutura e financiamento. O Plano Salte, com grandes debilidades financeiras e administrativas, foi anunciado em 1948 para definir investimentos públicos essenciais, enquanto o Banco do Brasil passou a realizar política de crédito mais acomodatória. Deste modo, se restaurava, em escala limitada, a combinação entre plano de investimentos, política cambial seletiva, câmbio fixo e política acomodatória de crédito visualizada no final do Estado Novo.

A reviravolta do governo foi capitalizada, sobretudo, por Vargas, cujas críticas parlamentares apontavam para o caráter “liberal”, “anacrônico” e “omisso” da administração que intermediaria seus dois mandatos presidenciais. Não surpreende que Vargas, preparando-se para um retorno triunfal, elaborasse nos discursos parlamentares, na campanha presidencial e em memorandos com assessores, um programa que combinava planos setoriais de investimentos e políticas macroeconômicas (no terreno cambial, monetário e fiscal) semelhantes ao final do Estado Novo, adaptando-os ao novo contexto e evitando as resistências ideológicas ao anúncio de um plano formal. Surpreende, sim, que, à luz dos escritos e discursos de Vargas, seu novo programa de governo, naquele contexto rico de debates, possa ser caracterizado como meramente “reativo”, ou até, no limite, “ortodoxo”.

II. O projeto desenvolvimentista: mecanismos de financiamento e gestão macroeconômica

Os temas presentes na agenda do final do Estado Novo continuaram relevantes, mas Vargas saiu da posição defensiva quando passou para a oposição, disputando não só a forma de resolver como interpretar os problemas em questão. Seu objetivo declarado era aprofundar a intervenção industrializante, garantir o pleno emprego e combater a “carestia” sem sacrificar o crescimento, ou melhor, desacelerar a inflação exatamente por meio do crescimento da oferta. Não se pode entender como se conciliavam no pensamento de Getúlio Vargas a importância de projetos estatais de investimento, de orçamentos equilibrados, e da expansão do crédito na resolução simultânea de problemas de desenvolvimento, inflação e bem-estar social, sem entender seu posicionamento crítico frente às crises que, segundo ele, teriam sido produzidas pelas políticas liberais do governo Dutra.

⁷ Novamente, uma conferência do Ministro da Fazenda Artur de Souza Costa, em 27 de julho de 1945, revela claramente a intenção de canalizar lucros acumulados para a modernização industrial através de mecanismos cambiais e tributários heterodoxos: “Os produtos manufaturados acusam alta violenta que ultrapassa de muito o custo de produção. Daí a enorme margem de lucros. São esses lucros acumulados que devem propiciar o reaparelhamento industrial depois da guerra, permitindo baixa acentuada nos preços... É em atenção a esse programa de racionalização da indústria que o governo vem insistindo tanto no congelamento de tais lucros, quando da criação do imposto sobre lucros extraordinários... (daí) o acerto da política econômica do governo, no sentido de proporcionar à indústria a formação de reservas destinadas à renovação das instalações” (Arquivo Souza Costa - CPDOC-FGV, séries SC42/44.00.00/1pi e 2pi, e SC45.07.27pi). Para o texto dos decretos, ver E. Carone, 1976, pp. 192-196.

O primeiro sinal de oposição não esperou sequer o fim do auto-exílio em São Borja. Quando apoiou publicamente a candidatura de Dutra à presidência, em discurso de 28/11/1945, Vargas fazia questão de frisar que seu apoio não seria incondicional, colocando-se na posição de um fiscal do novo presidente, em nome do povo e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB):

“A abstenção é um erro...O momento não é de nomes, mas de programas e de princípios... aconselhei aos trabalhadores que cerrassem fileiras em torno do programa do Partido Trabalhista Brasileiro, representante e defensor de seus interesses. O general Eurico Gaspar Dutra, candidato ao PSD, em repetidos discursos e, ainda agora, em suas últimas declarações, colocou-se dentro das idéias do programa trabalhista e assegurou a esse partido garantias de apoio...Ele merece, portanto, os nossos sufrágios. Sempre procurei atender aos interesses dos pobres e dos humildes, amparar os direitos dos trabalhadores e do povo brasileiro em geral, desse povo sempre bom, bravo e generoso. Estarei ao vosso lado para a luta e acompanhar-vos-ei até a vitória. Após esta, estarei ao lado do povo, contra o presidente, se não forem cumpridas as promessas do candidato” (A política trabalhista do Brasil, pp. 15-6).

Com esta declaração, Vargas buscava se afastar da “classe política” e justificar que a influência que o PTB teria na indicação do novo ministro do Trabalho não resultava de mera barganha fisiológica, mas se vinculava a um programa a que o candidato havia se comprometido: garantir os direitos trabalhistas “consolidados” por Vargas no Estado Novo; e respeitar o “direito ao trabalho” na gestão da política econômica, como o ex-presidente não iria demorar a cobrar.⁸ A atitude de fiscalização, desde uma postura programática diferente, marcaria gradualmente os posicionamentos de Vargas. Pouco depois de manifestar oposição na sede do PTB gaúcho em setembro de 1946 (elogiando o planejamento econômico contra o desmonte liberal das “autarquias e institutos que amparavam produtores e consumidores”), e de criticar os partidos que defendem a “velha democracia liberal que afirma a liberdade política e nega a igualdade social” em comício de novembro, Vargas realizou um longo balanço de seus quinze anos de governo no Senado (13/12/1946), enumerando realizações sociais (direitos trabalhistas) e econômicas (financiamento de investimentos), e defendendo-se das críticas do final do Estado Novo. Finalmente, saindo da defensiva em comício da campanha de Bias Fortes ao governo de Minas Gerais (06/01/1947), sublinharia frontalmente as diferenças entre seu governo e o atual, enfatizando a forma de condução da política de crédito:

“Transportei para estas montanhas, como glória, a acusação de que dei ordem ao Banco do Brasil para que fizesse o financiamento da pecuária mineira. Sim, dei essa ordem e novamente a daria, se tivesse podido fazê-lo. Jamais deixaria os trabalhadores rurais de Minas, os fazendeiros, os que criaram a grandeza de nosso interior nas vascas da agonia de uma falência ou moratória” (id., p. 122).

O objetivo era defender um legado (ter iniciado a “batalha da produção” e defendido o “direito ao trabalho”) e afirmar que seu desmonte deixava de atender às aspirações nacionais e populares, sob a alegação duvidosa de combater a inflação. Seu posicionamento tornou-se claro, e vigorosamente oposicionista, em meados de 1947. O último dos cinco discursos no Senado (03/07/1947) concluiu o desagravo em pouco mais de um semestre, em que acertava contas com o passado e passava à oposição aberta ao intitular-se defensor dos interesses do povo contra a “ditadura econômico-financeira que está funcionando como um garrote contra todas as forças da produção...ditadura mais rígida, mais severa, mais inabalável e irreduzível do que a que se derrubou” (idem, pp. 267-8).

Antes de abordar o modo como Vargas tratou no período das relações existentes entre política monetária e creditícia, inflação, déficit público e desemprego, cabe frisar que a ideologia trabalhista de Getúlio Vargas sempre procurou enfatizar 1) a existência de interesses convergentes entre trabalhadores e empresários, em um esforço de neutralização dos comunistas; 2) que esta convergência se faria garantindo direitos trabalhistas regulados por lei, mas tendo como condição a expansão dos frutos do progresso econômico a serem divididos entre as classes. De fato, repetidas vezes durante seus quinze anos de governo, Vargas afirmara que o desenvolvimento econômico era necessário para garantir a coesão social interna, permitindo elevação dos salários reais (“valorização do trabalho”) graças à oferta de empregos de produtividade maior e à elevação do piso salarial. Coerentemente, agora fora do governo, Vargas buscava se apresentar não apenas como patrono das leis sociais no Brasil, mas também como campeão da “batalha da produção”, condição de conciliação de interesses entre as classes e anteparo

⁸ Além de direitos como salário mínimo, férias remuneradas, representação sindical, 13º salário, limitação da jornada e aposentadoria, o programa do PTB sublinhava aquilo Vargas chamava de “direito ao trabalho”, ou seja, o repúdio ao desemprego: “Oportunidade a todo indivíduo para trabalhar em emprego útil e regular, mediante salário razoável que lhe permita, em um máximo de oito horas de jornada, obter os meios necessários ao sustento próprio e de sua família de maneira condigna” (apud Carone, 1980, pp. 433-436).

contra o comunismo. Quanto a isto, ele seria muito claro no referido discurso na campanha de Bias Fortes em Minas: “*Um dos nossos mais notáveis espíritos liberais, o eminente Antônio Carlos, disse: ‘Façamos a revolução antes que o povo a faça’. E hoje vos exorto a fazer a evolução antes que o povo faça a revolução*” (idem, p. 120). Ou seja: reformismo (político-social) e progresso (econômico) estavam intimamente articulados na ideologia trabalhista de Vargas, em geral, assim como estariam particularmente presentes em suas críticas à política econômica do governo Dutra. O último dos cinco discursos no Senado não deixaria dúvidas:

“Sr. Presidente, a industrialização é o anseio de todos os povos, porque a indústria representa a fase mais elevada da civilização... Como se combater o pauperismo sem a valorização do trabalho? Como se valorizar esse trabalho sem (garantir) eficiência? Como se alcançar eficiência sem a multiplicação do valor do homem pela energia da máquina? ... Como justificar, em face desse conceito, a indiferença com que se fala em fechar fábricas e despedir milhares de operários? Se o plano monetário tem a consequência do desemprego de dezenas de milhares de operários, pode estar certo, financeiramente, mas socialmente está errado. E errado está sob o ponto de vista da solidariedade humana” (idem, pp. 252-3;297-8).

Desta maneira, Vargas explicitava como nunca a motivação ideológica de seu repúdio à política anti-inflacionária seguida pelo governo Dutra: o “direito ao trabalho” deveria sobrepôr-se à ortodoxia monetária de velho tipo, pois o “plano monetário” não poderia ter como consequência o desemprego em massa; financiar a industrialização, por sua vez, seria meio de superação do “pauperismo” e condição para a coesão social. Mais que isto, para Vargas a política de contração creditícia de Dutra não era errada somente à luz das consequências sociais que trazia; *ela não seria correta sequer como meio para combater a inflação*. Não será ocioso sublinhar esta questão, porque a heterodoxia revelada por Vargas é notável no modo como concebia as relações entre oferta de moeda, déficit público e inflação, e é crucial para que se entenda seu projeto de governo posterior. De fato, seu ataque à política econômica centrou-se na questão do crédito como meio de combate à inflação. Para ele, o país não se encontrava em uma situação “saturada” em que a produção não pudesse aumentar sob o estímulo da política creditícia. Isto ficaria muito claro não apenas nos documentos preparatórios de seus discursos, mas nos próprios discursos, como a seguir, em 30 de maio de 1947:

“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. Creio até que, se bem não me engano, esta é a opinião de vários ilustres membros desta Casa... Mas não é esta a opinião do ilustre Presidente do Banco do Brasil, orientador geral da economia e das finanças nacionais. ‘A produção’, declara sua senhoria em seu Relatório — ‘não se pode desenvolver de modo ilimitado’. E continua dizendo mais ou menos o seguinte: que, existindo excesso de meios de pagamento e não existindo possibilidade de aumento de produção, é indispensável reduzir os meios de pagamento. Doutrinariamente, esse ponto de vista estaria certo, se não houvesse mais possibilidade de aumento de produção, isto é, se o Brasil tivesse alcançado a saturação econômica. O grande mal de ler muitos livros estrangeiros, sem traduzir os problemas, limitando-se à tradução das palavras, reside precisamente nisso. Irving Fisher escreveu dentro do problema norte-americano e nós nos encontramos num país onde podemos verificar um sub-consumo e uma sub-produção. Muito longe de alcançarmos o ilimitado, precisamos produzir, e produzir muito, para a grandeza de nosso País e bem-estar de nosso povo... Se há falta, bens, mercadorias e serviços ainda se podem desenvolver, estando, assim, muito longe do limite de saturação” (Idem, pp. 230-1).⁹

Vivendo-se em uma situação em que a produção podia aumentar se o crédito estivesse disponível, uma política de expansão do crédito não seria absorvida por elevações de preço. Por outro lado, uma política de contração do crédito afetaria diretamente os níveis de produção e emprego. Mas sem necessariamente reduzir nem as emissões nem os preços: a contração do crédito seria acompanhada pela ampliação do déficit público (e das emissões fiduciárias), e pela redução da oferta de bens e pela elevação dos custos de produção. Criticando Dutra, Vargas também defendia a orientação financeira seguida antes por seu próprio governo, no seu principal e mais polêmico discurso no Senado, em 3 de julho de 1947:

“Desde 1930 até 1944, os meios de pagamento passaram do índice 100 para o índice 720... A emissão de papel-moeda não tem uma relação tão estreita com os preços, conforme se afirma... Os que falam em baixa de produção em relação ao aumento de meios de pagamento, é

⁹ Em um estudo de 1946 que orientaria seus discursos no Senado (GV 46.00.00/13), lê-se: “A ‘concepção financeira’ do Brasil coloca todos os males como consequência da emissão de papel moeda. Mas na realidade essa emissão de papel moeda só é prejudicial quando a produção não a acompanha”. Mais tarde, em carta a A.J. Rener de 19/10/1949, parabenizando-o pelo teor de suas opiniões econômicas nos “Diários Associados”, Vargas escrevia, em sua quase ilegível caligrafia, que “reforçou-me a opinião de que devemos voltar a um nacionalismo econômico moderado mas eficiente. É preciso fomentar a produção principalmente, agrícola e industrial: fornecer créditos a juros mais baratos e maiores prazos, amparar indústrias novas, enfim criar riquezas. Mas não basta incrementar a produção nacional. É preciso, como medida correlata, garantir-lhe o mercado interno e favorecer a exportação. O aumento da produção acarretará o barateamento da vida e a indústria florescente poderá remunerar melhor o salário dos trabalhadores” (GV 49.10.18).

preciso que reflitam sobre o índice de aumento de volume não só dos gêneros alimentícios como das matérias primas, que, de 100 em 1929, passou para 354 em 1944, e o índice de produção industrial básica, que, de 100 em 1929, passou para 1.217 em 1944. Relativamente à produção industrial brasileira, não existe uma estatística completa... Temos, porém, possibilidades de chegar a uma estimativa bem superior ao índice de 700, considerando-se produção industrial a atividade de construção civil. Não há um desequilíbrio tão violento entre os meios de pagamento e os bens de consumo. E este ponto é, precisamente, o 'calcanhar de Aquiles' da orientação monetária do governo. E é precisamente devido a esse erro que a produção nacional se reduzirá na proporção da redução dos meios de pagamento, porque inevitavelmente tivemos (no governo anterior) um forte aumento não só no meio circulante como na moeda escritural. Mas isto representava apenas a média geral das necessidades de desenvolvimento de um país. Numa situação de economia já saturada, esse aumento de meios de pagamento pode determinar grandes crises. Numa nação como o Brasil, de economia em evolução, o aumento dos meios de pagamento, acompanhado pelo aumento de bens de consumo — que, como se está verificando, se efetuou — e ainda por uma elevação proporcional da tributação, que retira os excessos da circulação pelo meio fiscal, não representa o menor perigo. Perigo, sim, é a redução dos meios de pagamento. E tanto mais grave quando vai alcançar toda a estrutura do Estado e não somente a vida econômica do país” (idem, pp. 259-261).

A contração creditícia alcançaria “toda a estrutura do Estado” porque, segundo Vargas, implicaria elevação do déficit público por conta da contração das receitas fiscais (dependentes do nível de atividade econômica) e, assim, não implicaria redução das emissões primárias. Em outras palavras, uma política *creditícia* contracionista acabaria sendo acompanhada por uma política *monetária* de direção inversa. Tudo se passaria como se a redução da moeda escritural de crédito acabasse compensada (pelo menos em parte) pela expansão não-programada da moeda fiduciária por causa do déficit público, em prejuízo de níveis de renda, emprego e arrecadação tributária:

“Pensávamos todos, no Brasil, que o louvável esforço em se controlar o ritmo emissionista não significaria a drenagem de todos os recursos destinados à produção para o Banco do Brasil poder atender a despesas do governo... Quem está defendendo o governo? Eu, que chamo a atenção para a gravidade da redução dos meios de pagamento, afetando as possibilidades de recursos financeiros da administração pública, ou quem efetua essa redução de meios de pagamento, destrói todas as possibilidades dos orçamentos Federal, Estaduais e Municipais, e coloca o governo na impossibilidade de dispor de meios” (idem, pp. 249, 261).

O problema de um *mix* de política creditícia contracionista e política monetária expansionista era que a expansão da produção dependia do crédito. 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, um déficit orçamentário não o fazia se a política de crédito estrangulasse a expansão da produção. Para Vargas, a inflação devia ser combatida pelo aumento da oferta de bens, apoiado pela expansão do crédito. Vargas concordava com a necessidade de uma política orçamentária equilibrada (“... ainda não aprendi como fazer efetiva e eficientemente deflação sem se alcançar o equilíbrio orçamentário”), 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: “Iremos reduzir os meios de pagamento e a produção, sendo que esta em proporção muito maior do que a dos meios de pagamento, porque o governo, na proporção que fôr desenvolvendo seu programa, será obrigado a emitir cada vez mais...” (p. 264). O impacto inflacionário seria reforçado porque a elevação das taxas de juros criava pressão inflacionária ao forçar custos de produção:

“Nega-se ao trabalhador uma parcela de dinheiro para reajustamento de seus salários, alegando-se que isso afetará o custo de produção. Mas aumenta-se a parcela de juros do dinheiro, que hoje só circula em câmbio negro. O custo de produção não baixa. Antes pelo contrário: com a redução de meios para desenvolver-se, esse custo aumenta cada vez mais” (idem, pp. 283-4).¹⁰

O ponto importante a frisar é que, para Vargas, o resultado orçamentário e, portanto, a emissão de moeda fiduciária para atender às necessidades do Tesouro, dependeria diretamente de uma política de crédito que não estrangulasse a expansão do ritmo de atividade econômica e o desempenho da arrecadação tributária. Assim, a expansão do crédito seria favorável ao combate à inflação seja pela contenção da demanda do Tesouro por emissões fiduciárias (através de seus efeitos sobre as receitas tributárias), seja pela expansão da oferta de bens (através do financiamento da produção e do investimento), seja, ainda, pela redução dos custos de produção (através do controle dos custos de

¹⁰ Vargas abordou a questão também em seu discurso anterior, em 30/05/1947: “O custo da produção, sr. Presidente, nada mais é, dentro do sistema capitalista em que vivemos, do que o resultante da soma de duas parcelas: o custo do dinheiro e o custo do trabalho. O que se visa fazer é aumentar o custo do dinheiro e diminuir o custo do trabalho, isto é, reduzir, pelo desemprego, as possibilidades dos trabalhadores pleitearem reajustamento de salários. Não me parece que esta seja a melhor forma de se baratear a produção, nem, tampouco, a melhor maneira de se estimular a produção” (idem, p. 233).

crédito). 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. Ademais, não limitava suas críticas à questão da eficácia da política anti-inflacionária do governo Dutra: atacava diretamente a hierarquia de interesses sócio-econômicos propostos por ela. Segundo ele, além de ser contraproducente no combate à inflação, esta política estaria promovendo uma grande redistribuição de poder e riqueza, prejudicando trabalhadores, empresários e instâncias de governo para favorecer a alta finança; diante disto, Vargas se apresentava como porta-voz dos grupos atingidos e forte crítico do grupo beneficiado, sugerindo reverter esta hierarquização perversa:

“Nada mais estou fazendo do que isto: provar que estão errados e evidenciando até que um dos erros maiores é o do cerceamento do crédito...Sr. Presidente, a criação do monopólio do dinheiro, que se está efetuando no Brasil, representa uma das mais impressionantes ofensivas do poder financeiro contra a produção e contra os valores do trabalho e de iniciativa...A alta finança, que tinha perdido o controle sobre a economia brasileira devido à ação do governo (anterior), que facilitava aos produtores os recursos necessários todas as vezes que os grupos financeiros os negavam, domina o Presidente da República e está governando o país. As forças de produção estão sendo subjugadas e aniquiladas.” (pp. 283-4).

Era então para combater este aniquilamento que Vargas saía do exílio, respondendo aos clamores de seus eleitores, que apenas pediam *“como cidadãos brasileiros, que não se lancem suas famílias ao desespero do desemprego. Pedem que não se transforme em miséria o que era esperança de bem-estar...Estão pedindo a esta Casa que reconheça o direito de trabalhar”* (p. 288).

É inegável que o posicionamento público de Vargas o recolocava no centro do cenário político, visando interpelar os grupos sociais prejudicados e questionar a competência técnica e as opções políticas dos responsáveis pela política econômica — exatamente como a campanha liberal fizera antes. Vargas acertava contas com o passado: no foco das críticas, a política de crédito; por trás dela, uma ordenação hierárquica que subordinava as “forças da produção” e o “direito ao trabalho” à “ditadura econômico-financeira” dos ambiciosos “intermediários do dinheiro”, sob a alegação falaciosa de buscar um interesse geral, o combate à inflação. Combate que, segundo Vargas, estaria fadado ao fracasso caso não se apoiasse na expansão da produção e no equilíbrio orçamentário, ambos possíveis apenas com uma política creditícia que, ao mesmo tempo, não boicotasse a coesão social com a difusão da miséria, do desemprego e da desesperança. E, sobretudo, que não alimentasse o espectro do comunismo e da agitação social (segundo argumentaria em 11/11/1946, antes do banimento do PCB): *“A evolução política do Brasil se deve processar em ordem, com disciplina e respeito às autoridades. Não precisam nem precisarão os trabalhadores do Brasil recorrer a greves, porque a bancada trabalhista, na Câmara e no Senado, defenderá intransigivelmente as fórmulas mais práticas para a solução dos seus problemas”* (idem, p. 45) — como, ao que parece, Vargas pretendia fazer ao criticar a política econômica do governo Dutra.

Além de reforçarem a identificação de Vargas com os “pobres e humildes”, seus argumentos sensibilizavam empresários, prejudicados pela política de contração creditícia desde a gestão Pires do Rio, e exacerbada no início da gestão de Guilherme da Silveira no Banco do Brasil (1946-1949), antes que este assumisse o Ministério da Fazenda e rompesse com as políticas do chamado “grupo sumoquiano” (Lago, 1982). No período, documentos e declarações de organizações e congressos empresariais propunham, como Vargas, que o combate à inflação seria contraproducente caso acompanhado da retração do crédito, pois estrangulava a expansão da oferta agregada. Agora na oposição, Vargas culpava a “ditadura econômico-financeira” que teria se instalado no país para “sugar” os esforços da produção, chegando a afirmar que o presidente do Brasil não era Dutra mas, sim, Guilherme da Silveira, assim como Joaquim Murinho fôra no lugar de Campos Salles.¹¹

É evidente a linha de continuidade entre o posicionamento de Vargas na oposição ao governo Dutra e a plataforma eleitoral que defendeu na campanha presidencial de 1950. Era o próprio Vargas que se esforçaria para frisar esta continuidade em seu primeiro discurso da campanha de 1950:

“Não desconheço a gravidade da situação econômica e financeira em que se debate o país. Fui o primeiro a denunciá-la da tribuna do Senado e — aí de nós — meus vaticínios saíram infelizmente certos...Durante minha administração mantive, quando necessário, o regime de controle cambial estritamente para regular as importações, regime abolido pelo governo Linhares e só restabelecido pelo atual quando a invasão de mercadorias, muitas delas supérfluas, e a fuga de nossas disponibilidades cambiais deixaram o país endividado com os exportadores estrangeiros...Atribuindo-me a pecha de inflacionista, entregou-se, no começo, o governo a uma restrição de crédito súbita e

¹¹ *A política trabalhista do Brasil*, pp. 268-270. Sobre a posição dos empresários, ver Bielschowsky, 1985, pp. 363-5.

perigosa, que arrastou casas de comércio, fábricas e até bancos à moratória ou à falência, e paralisou, já não direi o surto de novas indústrias, mas a estabilidade das existentes, contribuindo assim mais para atrelar-nos à dependência estrangeira em muitos ramos de produção em que já triunfara o similar brasileiro... Não é esta hoje, uma plataforma de governo no desacreditado estilo dos tempos passados... Homem de governo, não descurarei, igualmente, os meus deveres para com as forças — hoje combatidas — da produção nacional em qualquer de seus ramos, estabelecendo uma política orgânica de assistência aos interesses do comércio, da indústria e da agricultura...Urge retomar o programa de amparo à industrialização progressiva do país, dando prioridade às indústrias de base...” (A Campanha Presidencial, pp.23-9).¹²

A campanha repetiu um mesmo ponto: “...retomar o programa de amparo à industrialização progressiva do país, dando prioridade às indústrias de base”, mas sem se limitar a elas, recuperando programas de fomento da produção (agrícola e industrial) que haviam sido negligenciados, corrigindo erros da política de crédito e câmbio e aprimorando o planejamento e financiamento da expansão industrial para novos setores. Ainda que em cada região Vargas apontasse gargalos específicos (suprimento de energia, meios de transporte, armazenamento etc.), a questão do financiamento era central. Para regiões agrícolas, a superação de problemas de infraestrutura deveria ser complementada de política de preços mínimos e, sobretudo, financiamento barato aos produtores; para a indústria, vários gargalos seriam enfrentados, particularmente a carência de créditos a maior prazo e menor custo. Era Vargas quem apontava a centralidade da questão financeira:

“Julgo que o ponto alto da maioria dos problemas que nos defrontam está no crédito acessível, reprodutivo e suficiente. Não será demais insistir em que sem crédito abundante, sem juros módicos, sem permanente e estimuladora assistência financeira, será impossível levar a economia nacional à plenitude de suas realizações. Na solução do problema da madeira, do mate, do café e de tantos outros, a minha concepção se enquadra principalmente em um enunciado singelo: crédito, porque sem crédito morreremos de inanição...” (idem, p. 508).¹³

O tema da coesão social e da convergência de interesses entre proprietários e trabalhadores também continuou crucial em sua concepção a respeito da condução da política de crédito; ela deveria assegurar que os proprietários aplicassem sua riqueza “em funções reprodutivas” em vez de gozarem da “função de usuários”, pois assim estaria preservado também o “direito ao trabalho”, central à ideologia trabalhista e

¹² Vargas voltaria ao tema logo depois, em seu primeiro discurso em São Paulo: “Sobrevinda a (Segunda) Guerra, prestou-se, imediatamente, por intermédio da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, larga assistência financeira ao produtor...É conhecida de todos a política posteriormente adotada. O governo abandonou a lavoura e a indústria algodoeira à sua própria sorte...As desastrosas conseqüências dessas e de outras medidas, quando apenas se esboçavam, fizeram com que erguesse a minha voz, no Senado da República, clamando por providências que evitassem a crise, como desfecho natural e desenlace lógico da orientação governamental contrária ao desenvolvimento da produção...A minha advertência não foi, porém, ouvida. Mas as minhas previsões se confirmaram no doloroso cortejo das desalentadoras realidades atuais” (A Campanha Presidencial, pp. 59-61). E em seu primeiro discurso no Rio de Janeiro: “Assisti aos trabalhos da Constituinte e, logo depois de promulgada a Constituição, ocupei o meu lugar no Senado. Proferi, pouco tempo depois, um longo discurso de defesa do meu governo, de justificativa de minha atitude. Pronunciei, ainda, mais três discursos de colaboração com o governo. Discursos de crítica à sua política econômica e financeira, mas de crítica serena, sem ataques pessoais. Previ o que ia acontecer. Avisei...E o que devia acontecer, aconteceu. As nossas reservas no exterior, 700 milhões de dólares, volatilizaram-se na importação de inutilidades luxuosas e em transações ruinosas para os interesses do Brasil. A inflação, a verdadeira inflação, veio pelas emissões a jato contínuo para cobrir déficits orçamentários...A falta de crédito à produção provocou a estagnação desta” (idem, pp. 98-9). E, ainda, falando sobre a crise da carnaúba no Piauí: “Embora se pretenda atribuir este fato à cessação da guerra, a verdade é que não foi essa circunstância a responsável pelo ocorrido, mas, sim, a grave retração de crédito verificada em todos os setores da atividade mercantil, como decorrência da orientação governamental, e que atingiu, em particular, a indústria da carnaúba. No Senado, em 1947, lancei uma advertência ao governo, assinalando os danos acarretados à economia do Nordeste pelas medidas postas em prática. Clamei contra a falta de financiamento...” (idem, p. 160).

¹³ Para não deixar dúvidas, afirmaria que “será esse — o financiamento à produção — o ponto a que consagrarei a maior atenção se voltar ao governo, levado pelo voto popular” (idem, p. 246). Cabe frisar que Vargas associava a importância do crédito à própria institucionalidade de economias modernas caracterizadas pela complexidade da divisão social do trabalho; nelas, ao contrário da “economia de uma sociedade embrionária (que) repousa em pequenas iniciativas individuais, tomadas isoladamente”, as relações de crédito deixariam de assumir caráter meramente “subjetivo”, individual e esporádico, de modo que “o crédito torna-se, então institucional”. Neste contexto institucional, a oferta de crédito deveria preservar uma alta relação com o valor agregado na agricultura, na indústria e no comércio: “Não se verificam mais as relações simples e arbitrarias entre o banqueiro — de um lado — e o lavrador, o industrial, o comerciante e o trabalhador — do outro. Estamos diante de relações complexas, entre o sistema bancário e a lavoura, a indústria, o comércio e os trabalhadores em geral”. Agora, a contração da confiança no crédito teria necessariamente conseqüências gerais (e não individuais) indesejáveis, pois o crédito tornara-se elemento permanente e indispensável para a ampliação “da produtividade e de desenvolvimento da riqueza, fontes de orientação e organização da política de expansão do crédito”. Caberia, logo, rejeitar concepções atrasadas de gestão da política creditícia e colocar o crédito a serviço da expansão da produção: “A mentalidade bancária do nosso tempo, que se deve caracterizar por um sentido eminentemente social, não pode, portanto, ficar tolhida por métodos arcaicos, oriundas de concepções contemporâneas de estágios econômicos há muito superados” (pp. 279-280). O tema, na verdade, não era novo no pensamento de Vargas, tendo sido antecipado mesmo antes de 1930: cf. P.C. Fonseca (1987), pp. 99 e segs; nem seria esquecido, sendo repetido na passagem da Mensagem Presidencial de 1951 em que se afirmava que o volume de crédito destinado aos agregados econômicos “indústria” e “agricultura”, graças à carência de recursos da CREA-IB e à falta de habilidade dos bancos privados, era insignificante em vista das “necessidades” institucionais: G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, pp. 83-4.

à sua proposta em defesa do compromisso de classes. Para isto, seria fundamental inverter finalidades e meios de ação no trato do dinheiro:

“A política econômica e financeira do governo atual tem sido a política da valorização do dinheiro e da desvalorização do trabalho...a valorização do dinheiro na mão dos que têm dinheiro e que não aplicam este dinheiro com finalidades sociais. Não sendo capazes de criar uma indústria e empregar esse capital em qualquer atividade produtiva, eles se reservam, no momento em que o governo nega crédito às forças produtivas para, na sua função de usurários, emprestarem o dinheiro a 12, 14, 18 e 20 por cento. É isto o que eu denomino de valorização do dinheiro. Desde que o dinheiro seja concentrado nas mãos de poucos, desde que o governo não forneça crédito para o desenvolvimento da iniciativa privada, o trabalho vai rareando...Portanto a política que se está seguindo, da valorização do dinheiro, é a da desvalorização do trabalho, é precisamente a política da perseguição do trabalhador e da produção; ao passo que a política que nós devemos fazer é a do barateamento do dinheiro para que todos tenham trabalho...E para que todos tenham oportunidade de trabalhar é preciso que não lhes falte o necessário crédito, sempre que tenham uma boa idéia a executar. É exatamente o inverso do que se está fazendo atualmente, o que é preciso fazer para o futuro” (pp. 555-6).

Rejeitando o enriquecimento artificial das elites intermediárias do dinheiro, de um lado, e as “infecções ideológicas exóticas e dissolventes”, de outro, Vargas propunha um “caminho do meio” fundamentado na inversão produtiva do capital e na garantia do “direito ao trabalho”: “*Nem a ditadura do proletariado, nem a ditadura das elites. O que a sociedade moderna aspira é o trabalhismo — ou seja a harmonia entre todas as classes, a democracia com base no trabalho e no bem-estar do povo*” (p. 419). Nos termos deste compromisso de classes, o fomento da produção através do crédito seria um forte anteparo contra a elevação do custo de vida e contra o comunismo, assegurando o bem-estar coletivo e a paz social por meio do crescimento da renda e do emprego.¹⁴

A política cambial era outro foco de críticas, e não poderia deixar de ser diferente: vimos como, no Estado Novo, foi montado esquema de financiamento de investimentos, através de regime de licenciamento prévio e seletivo de importações (a PI-nº7) articulado à constituição de fundos compulsórios de investimentos (Decretos-Lei 6224 e 6225) e à oferta de crédito subsidiado pela CREA-BB. Com este esquema, a administração Vargas buscava canalizar a acumulação interna de lucros do setor privado, apoiado pelo Banco do Brasil, para financiar a reposição de capital fixo desgastado e novos investimentos, usando seletivamente as reservas cambiais acumuladas durante a guerra assim que as dificuldades de fornecimento fossem normalizadas com a reconversão das economias industrializadas. Como Vargas fazia questão de lembrar em seu primeiro discurso na campanha presidencial, o regime de licenciamento de importações foi abolido no governo Linhares e retomado, no governo Dutra, apenas depois que a perda de reservas exigiu seu contingenciamento. Ao longo da campanha, Vargas não perdeu oportunidades para sublinhar a imprevidência de seus sucessores e reafirmar que a utilização das divisas deveria ser feita priorizando a importação de “bens reprodutivos” e recusando pedidos de importações de bens com similar nacional:

“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” (p. 574).

Assim, Vargas reafirmava o compromisso com a “batalha da produção” e o estendia para o campo da política cambial e comercial.¹⁵ Rejeitando políticas ortodoxas de restrição generalizada da oferta de

¹⁴ “Isso será, apenas, a contribuição de qualquer governo bem intencionado, que se coloque ao lado do povo, e compreenda que o amparo à produção e ao trabalho, além de beneficiar o Brasil, do ponto de vista econômico, diminuirá a nossa inquietação social, causada pelo preço exorbitante da vida que cada vez mais se eleva e permitirá levar às classes menos favorecidas a porção de alegria e conforto a que têm direito” (idem, p. 410). A vinculação de crescimento econômico e coesão social seria reafirmada na campanha, reforçada pela defesa dos direitos trabalhistas adquiridos: idem, pp. 49, 142, 148, 419, 490, 533, 587, 595 e 629.

¹⁵ Vargas voltaria à questão outras vezes durante a campanha presidencial, esclarecendo suas prioridades no uso das divisas: “Quando deixei o governo, logo depois do conflito mundial, o Brasil era, pela primeira vez na sua história, credor internacional, através de divisas que tinham valor ouro...Que fizeram desse dinheiro? Por quê não compraram material para o reaparelhamento dos nossos transportes? Por quê não adquiriram máquinas, sondas e perfuratrizes para incrementar a pesquisa e desenvolver a produção de petróleo? Por quê fundiram nossas reservas em quinquilharias, automóveis, em objetos de luxo, em coisas que não aproveitam à comunidade, que não criam riqueza?” (p. 257); ou na seguinte passagem: “Durante a segunda guerra mundial, através de sacrifícios sem conta, trabalhamos todos para acumular riqueza pública. Em nossa já longa vida independente, pela primeira vez, chegamos ao fim da guerra na situação de credores das grandes nações industriais do mundo. 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. Era a forma de pagar os sacrifícios comuns, ampliando a eletrificação ferroviária, comprando teares de maior e melhor produção com menor esforço, desenvolvendo, enfim, uma indústria metalúrgica que suprisse as necessidades do país. Sabeis o destino melancólico dessas vultuosas reservas? Transformaram-se

moeda (o “desacreditado estilo dos tempos passados”, os “métodos arcaicos”), a Vargas parecia impossível reduzir a inflação sem crescer ao mesmo tempo — de modo que aumentar a produção e reduzir o custo de vida não seriam metas a realizar em diferentes “fases” de um mesmo governo. O combate à inflação deveria ser realizado em duas frentes, simultâneas e complementares: ampliar a produção com o apoio decidido das políticas cambial e de crédito, e assegurar o equilíbrio orçamentário. Segundo ele, exatamente o inverso do *mix* de política creditícia e fiscal-monetária do governo Dutra criticado como desastroso (idem, pp. 281 e 363).

Na única vez em que tratou mais longamente da questão orçamentária durante sua campanha (e, não, ao contrário do que afirmaria Vianna, 1987, p. 35, “no único discurso em que se detém sobre os problemas econômicos do país”), diria 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). Mas foram freqüentes as referências à necessidade de conjugar, ao equilíbrio orçamentário, uma política de expansão do crédito.¹⁶

Se é verdade que Vargas propunha, de um lado, assegurar crédito “fácil e barato” junto ao Banco do Brasil e, de outro, destinar divisas para atividades complementares (não competitivas) às indústrias aqui instaladas, o retorno ao que chamara de “um nacionalismo econômico moderado, mas eficiente” não deveria envolver uma recusa à “cooperação internacional” para o financiamento de investimentos industriais. Embora Vargas frisasse a necessidade de regular a entrada de capitais, não prescindia de financiamento externo, desde que se preservasse o controle nacional dos recursos naturais imprescindíveis à defesa nacional, como o petróleo (a “ser explorado por brasileiros com organizações predominantemente brasileiras”: idem, p.258); e caso se assegurasse 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. Por isso, sempre preferi e continuo a preferir, como método de ação, o sistema das sociedades de economia mista...” (p. 303).

Neste sentido, sua postura era coerente àquela que esposava em relação ao trato do capital interno: era necessário, sobretudo através de *joint ventures*, garantir a inversão produtiva (e não “usurária”) do capital para articulá-lo às novas diretrizes do desenvolvimento industrial do país. Estas *joint ventures* deveriam desenvolver os ramos pesados de bens de produção que Vargas dizia ser necessário fomentar (e cujos requisitos financeiros mostraram-se bastante superiores à acumulação de lucros do setor privado nacional, ainda quando apoiado pela CREA-IB).

O problema mais emergencial visualizado por Vargas na campanha, porém, era a possibilidade de deflagração de um novo conflito militar em escala mundial:

“O futuro do Brasil está hoje em jogo, mais do que em qualquer oportunidade semelhante. Dos países estrangeiros hoje chegam os ruídos ameaçadores de conflito, próximo ou distante. Que será de nosso povo, em face de uma possível terceira guerra mundial? A última teria sido para nós verdadeiramente calamitosa, não fossem as precauções tomadas pelo meu governo. Agora, desfalcados de matérias-primas industriais, se irromper uma conflagração mundial, soçobramos como embarcação sem bússola. Tudo ou quase tudo ficará paralisado e regrediremos meio século. Esse o panorama do futuro se errarmos na escolha... não é possível que nos façamos co-responsáveis pelos dias sombrios que o futuro nos reserva” (p. 546).

em bugiangas, em ouropéis e enfeites, como no tempo dos índios. Em lugar de bens reprodutivos, compramos contas e miçangas” (pp. 474-5).

¹⁶ Diria de improviso em Rio Grande (RS): “Nós precisamos defender o produtor estabelecendo um preço mínimo para a venda de seus produtos e permitindo-lhe o financiamento oportuno... Não se pode baratear a vida sem aumentar a produção e não se pode aumentar a produção fazendo uma guerra de morte contra os produtores” (idem, p. 598). O que seria uma guerra de morte? “Todos sabem que a vida encarece cotidianamente e que não se pode promover o barateamento da vida sem aumentar a produção. Mas como aumentar a produção, se o governo faz uma guerra de morte, negando crédito à produção, à lavoura, ao comércio, à indústria e à pecuária?”, conforme perguntaria dois dias depois (p. 636). Voltaria à questão no penúltimo discurso da campanha, dando-lhe um sentido geral: “A campanha que estamos desenvolvendo e a pregação que vimos fazendo através de vários Estados do Brasil, são no sentido da recuperação econômica da Pátria e da valorização do trabalho. A recuperação econômica tem em suas finalidades principais, conseguir o barateamento da vida. Mas para conseguir o barateamento da vida é necessário aumentar a produção, e não se aumenta a produção fazendo, como faz o atual governo, uma guerra de morte contra a indústria, o comércio e a lavoura... o que se torna necessário a fim de aumentar a produção é amparar o produtor com crédito barato e fácil, com crédito a juros baixos e a prazo longo” (p. 652).

Vargas não incorria em veiledade retórica, ao afirmar ser urgente reagir à deflagração de uma guerra mundial que desfalcasse o país de insumos essenciais: se antecipando aos acontecimentos, já recebera em setembro um relatório elaborado por Walder Sarmanho, ministro de segunda classe da Embaixada Brasileira em Washington (ex-chefe de gabinete de Vargas, por mais de dez anos), a ser promovido à primeira classe por Vargas um ano depois. Neste relatório, intitulado “Sugestões para a defesa econômica do Brasil em situação de emergência” (GV 50.09.03), várias iniciativas emergenciais para assegurar o abastecimento do país eram analisadas e sugeridas.¹⁷

Na Mensagem Presidencial de 1951, as sugestões de Sarmanho eram transformadas em peça de programa de governo: afirmava-se que o governo devia defender a sustentação dos altos preços do café, do algodão e do cacau (sem excluir uma política de ampliação da exportação de outros produtos), porque se esta já seria uma política aconselhável em tempos normais, “justifica-se de maneira especial na presente conjuntura, em que o suprimento de artigos essenciais à manutenção da atividade nacional deve ser procurado em qualquer país que seja capaz de atendê-lo” (G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, p. 90). Pois, em meio à sua escassez generalizada, o aumento dos preços dos bens essenciais importados podia até inverter o resultado favorável das contas externas, devendo orientar uma rápida política de estocagem antes que isto acontecesse:

“As perspectivas são, aliás, de uma nova inversão da balança comercial externa, e, mesmo, do balanço de pagamento, à falta de disponibilidades exportáveis de bens essenciais ao Brasil, nos mercados tradicionalmente fornecedores. Sob esse aspecto, o grande saldo verificado na balança comercial, em 1950, constitui mau presságio para o ano em curso. Cumpre, portanto, incrementar as aquisições externas de bens essenciais, até mesmo com a conseqüente acumulação de estoques daqueles que se vão tornando escassos, assegurando-se ao país, por outro lado, através de acordos internacionais, o suprimento regular das mercadorias estrangeiras imprescindíveis à nossa economia, em face da conjuntura mundial” (idem, pp. 90-91).

É significativo que, na Mensagem de 1951, a menção à ameaça de guerra fosse acompanhada pela advertência de que, antes de assumir, Vargas havia encomendado estudos que indicavam as políticas emergenciais diante do cenário ameaçador. Vargas acreditava que a adaptação ao contexto internacional não podia ser lenta e gradual, mas tomada em caráter de urgência:

“Os recentes acontecimentos começam a refletir-se no comércio mundial... Os preparativos de defesa das nações vêm alterar as condições de oferta e procura nos mercados mundiais. É de presumir que, num prazo relativamente curto, a situação do balanço de pagamentos do país tenda a inverter-se. Antes mesmo de iniciar o mandato, atribui importância primordial ao estudo dos problemas e das medidas relacionadas com as perspectivas internacionais, para, tomadas em tempo oportuno as providências cabíveis, como já o vêm sendo, compensar os impactos negativos das novas condições sobre a economia nacional” (idem, p. 95).

A política de importações estava em meio a um dilema: quanto mais demorasse a constituir estoques essenciais, o risco era maior em vista do possível de corte da oferta mundial; mas se a concessão de licenças para a formação de estoques fosse rápida demais frente às disponibilidades de divisas, o risco de ficar sem divisas para realizar compras futuramente também existia. Entre ficar sem divisas por acelerar as compras, ou economizar divisas e ser incapaz de usá-las posteriormente, a opção do governo era pelo primeiro dos dois riscos: a prioridade era impedir que, pela falta de insumos, “tudo ou quase tudo fique paralisado, em uma regressão de meio século”, nos termos da campanha eleitoral. Mas para prevenir de forma mais duradoura ambos os riscos, Vargas propunha acelerar o processo de substituição de importações em simultâneo à constituição dos estoques de bens intermediários, conseguindo recursos externos que ajudassem a financiá-lo:

“No plano interno, além das providências monetárias e fiscais, indicadas noutra parte, diligenciarei no sentido de promover uma política de estocagem de produtos essenciais: ampliar a capacidade de armazenagem; apressar a conclusão dos empreendimentos de relevante

¹⁷ Na verdade, o debate na imprensa sobre a necessidade de estocagem de produtos essenciais e materiais estratégicos já era intenso desde o início da campanha eleitoral (coincidindo aproximadamente com o início das hostilidades na Coreia): ver *O Globo* (08/08/1950), *O Jornal* (01 e 10/09), *Correio da Manhã* (08/09) e *O Economista* (26/09). Diante da possibilidade de deflagração de um conflito mundial, a política que Sarmanho recomendava a Vargas era a de se antecipar aos acontecimentos. Tratava-se de acelerar o ritmo de formação de estoques de insumos essenciais em detrimento de importações não-essenciais, antes da imposição de cotas para exportação de produtos estadunidenses ou, antes disto, de aumento ainda maior das cotações internacionais, que acompanharia a escassez de suprimentos trazida por nova mobilização de guerra. Como forma de financiamento externo das compras (“sempre que as nossas disponibilidades cambiais não permitirem o pagamento com nossos próprios recursos”), deveria apelar-se ao BIRD, ao Eximbank e à formação de um pool de bancos privados estadunidenses. E, internamente, deveria ampliar-se o crédito seletivo para conferir recursos tanto a iniciativas subsidiárias do esforço de estocagem, quanto à aceleração de investimentos voltados a substituir as importações mais caras de produtos manufaturados, pela importação de insumos ou matérias-primas a serem manufaturadas internamente, apressando a construção de novos silos, refinarias de petróleo, destilarias de álcool etc. (GV 50.09.03).

interesse para a economia do país, dependentes de financiamentos externos, obtendo para esse fim as prioridades para as importações indispensáveis” (p. 96).

Embarcar em um processo acelerado de substituição de importações que modificasse a própria estrutura produtiva era muito arriscado naquela circunstância, pois as importações necessárias para os investimentos concorreriam com as exigências de divisas para formar estoques de bens intermediários que fizessem funcionar a estrutura produtiva já existente. Mas o risco estava sendo calculado, exigindo a rápida conclusão de acordos internacionais para suprimento de bens essenciais e financiamento de projetos que viabilizassem a produção interna. De fato, a proposta de fomentar investimentos nas indústrias de base era reforçada, naquela conjuntura internacional, pela necessidade de evitar o impacto desfavorável da interrupção do fornecimento de insumos básicos sobre a estrutura produtiva já existente, até então concentrada em bens de consumo:

“A dificuldade de aquisição de matérias primas e maquinaria estrangeiras, em virtude da situação nacional, é um desses empecilhos que tende a agravar-se. Às restrições adotadas pelos países fornecedores que já se fazem sentir no Brasil, principalmente nas indústrias que consomem metais não-ferrosos, produtos químicos essenciais, ferro e aço, folha-de-flandres, ao mesmo tempo em que se acentuam as dificuldades para obtenção de equipamentos. Como medida destinada a evitar maiores entraves à expansão das indústrias nacionais de bens de consumo, cumpre fomentar a criação das indústrias de base destinadas a garantir suprimentos regulares...” (idem, p. 129).

Em suma, a ameaça de guerra exigia acelerar o processo de adaptação do Brasil a choques externos (guerras, crises cambiais) que lhe impossibilitavam, regularmente, suprir-se de importações essenciais, induzindo obter suprimentos básicos através de projetos locais. De todo modo, frente à grande instabilidade internacional, caberia à CEXIM se ajustar rapidamente às mudanças de conjuntura, mas sem se afastar dos princípios definidos no sentido de selecionar prioridades inequívocas no uso das divisas. Ou seja, no sentido de evitar que a importação de bens de consumo concorresse com as importações de bens intermediários e de capital fixo:

“A natureza extremamente dinâmica dos problemas econômicos exige que a atuação da referida Carteira se ajuste às exigências das conjunturas que lhe cumpre atender, mas sem que se afaste ela de suas diretrizes essenciais. Tenho, entretanto, a lamentar que ultimamente, interpretando com otimismo os efeitos dos melhores preços alcançados pelo café e outros produtos, a Carteira tivesse afrouxado a aplicação dos critérios que deveriam orientá-la, invertendo, em aplicações não essenciais ou simplesmente especulativas, disponibilidades exigidas por setores básicos... Louvando-se na gravidade da situação internacional, a execução do controle permitiu importações maciças de produtos não-essenciais, sob os mais variados pretextos, inclusive o de estocagem.” (idem, p. 96).

A defesa de uma política de seletividade cambial que limitasse a importação de bens de consumo não-essenciais ou com similar nacional não era, entretanto, uma decisão induzida apenas, naquela circunstância internacional emergencial, pela necessidade de economizar divisas para propiciar as importações mais essenciais de bens intermediários e de capital sem similar no país. Como nas propostas da campanha presidencial, a política cambial seletiva também era justificada pela necessidade de resguardar o crescimento das indústrias nacionais de bens de consumo, protegendo-as da competição internacional — assim como fizeram os países industrializados no fomento de suas indústrias nascentes.¹⁸

Houve grande linha de continuidade entre as preocupações manifestas na campanha presidencial e as propostas sistematizadas na Mensagem de 1951, em todos os temas acima abordados. O programa de governo era claro: orientar investimentos na direção de um novo perfil industrial ancorado na produção de insumos básicos e bens de capital, superando as restrições ao desenvolvimento econômico, 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.¹⁹ A

¹⁸ “O impacto sofrido por essa indústria (de bens de consumo), em 1947, por motivo das importações indiscriminadas e em massa de manufaturas já fabricadas no País, não arrefeceu o animo dos industriais brasileiros que, não obstante a concorrência externa, mantiveram o ritmo de produção em quase todos os setores e empreenderam a renovação e ampliação de equipamentos, grandemente desgastados pelo esforço de guerra. Contudo, a experiência demonstrou, então, que a indústria nacional não pode prescindir de uma sadia política de comércio exterior, tendente a pôr as empresas instaladas para produção de artigos essenciais a coberto de surpresas resultantes de liberalidades excessivas em relação à concorrência externa. A falta de política aduaneira e, mais que isso, a situação cambial exigem a instituição daquela política, que deverá ser seguida pelo menos enquanto não se achar devidamente consolidada a posição industrial do país em face das nações industrialmente desenvolvidas. Preconizando tal orientação adotamos tão só a diretriz seguida por todas essas nações, durante o seu desenvolvimento” (idem, p. 128).

¹⁹ O programa acelerado de substituição de importações de insumos básicos e bens de capital deveria envolver investimentos na produção siderúrgica, incluso a de aços especiais (p.120 e segs.); na produção de produtos químicos básicos, como aço sulfúrico, álcalis, barrilha e soda cáustica (pp.124 e segs.); na produção de motores (p. 127); de equipamentos de transporte e comunicação (pp. 151 e segs.); além de investimentos que superassem os estrangulamentos na infra-estrutura de transportes e comunicações (pp. 143 e segs.) e no fornecimento de

coerência entre o programa de investimentos reestruturantes e as políticas macroeconômicas era óbvia: estas deveriam contar com expansão do crédito para fomentar a produção e combater a inflação; com política cambial seletiva para fomentar a substituição de importações; com política fiscal que evitasse déficits, mas também aumentasse recursos para investimentos públicos nos ramos básicos.²⁰

Este programa não era ortodoxo (como sugerido por Vianna, 1987), nem meramente reativo ao agravamento das restrições externas gerado pela abertura liberal do governo Dutra e, depois, por mais uma rodada de substituição de importações concentrada no setor de bens de consumo. Na verdade, a Mensagem de 1951 adaptava, a um novo contexto, o programa de intervenção desenvolvimentista já delineado durante a guerra, mas barrado pelo avanço liberal. Agora, a justificativa ideológica desenvolvimentista para a intervenção estatal era exatamente a de que era mais conforme a “tendências manifestadas” no processo de substituição de importações no Brasil, ao contrário das ilusões liberais quanto à suficiência de capitais externos e exportações tradicionais:

“O desenvolvimento econômico requer crescentes importações de bens de produção e, de vez que os rendimentos se elevam, também maiores volumes de importação de bens de consumo. Mas a ampliação das importações supõe um incremento da procura internacional para nossos produtos de exportação ao lado da entrada de capitais estrangeiros. Nossas exportações, entretanto, não se têm expandido numa taxa equivalente à demanda de importações e, de outro, não têm sido ponderáveis, nem estáveis, os influxos de capitais. Em consequência, tende a balança de contas do país a ser cronicamente desequilibrada, coartando o progresso econômico... Nessas condições, a economia nacional, através de lento e descontínuo processo de adaptação, vem sofrendo uma transformação estrutural, que consiste essencialmente na substituição de importações pela produção doméstica e na diversificação das exportações. Esse processo, que se iniciou pela substituição das importações das manufaturas destinadas ao consumo, se prolonga na fase mais recente pelo crescimento de produção interna de bens de capital, antes importados... Um dos objetivos fundamentais da política econômica do governo deve residir na criação das condições que facilitem o referido processo de adaptação, em conformidade com as tendências manifestadas, como a solução naturalmente indicada para assegurar não só o desenvolvimento econômico como o equilíbrio das relações internacionais. A correção do desequilíbrio permanente do balanço de pagamentos importa em defender as iniciativas nacionais, para garantia da expansão da produção substitutiva de importações, sempre que economicamente viável; em expandir as receitas de exportação e em assegurar um influxo estável de capitais estrangeiros”
(idem, pp. 91-2).

Os programas da Mensagem de 1951 não ficaram no papel, mas orientaram de fato a condução do governo. Isto talvez seja mais claro nos projetos de investimentos priorizados pela alocação de recursos fiscais e financeiros, embora não tenham sido coordenados por alguma agência central de planejamento, a não ser pelo próprio presidente e sua assessoria, de modo pouco formalizado. Isto foi enfatizado por vários membros da assessoria econômica do presidente, o corpo burocrático informal que o assessorava na redação de programas e no acompanhamento das políticas: a crer no depoimento de Jesus Soares Pereira (membro original da Assessoria e seu segundo coordenador), vários dos programas parciais elaborados pela assessoria até 1954, e não foram poucos, seguiram as diretrizes básicas (ainda gerais e vagas) do que chamou de “Mensagem Programática” de 1951 (J.S. Pereira, 1976, pp. 89 e segs). Cleantho de Paiva Leite, outro importante assessor direto de Vargas, foi ainda mais longe ao afirmar que “...essa integração de vários projetos isolados é a característica principal, dominante, do segundo governo Vargas. Em vez de projetos isolados, você tem, no segundo governo, esse quadro, esses parâmetros, dentro dos quais vão se inscrevendo os problemas prioritários do país” (apud V. Rocha et alli, 1986, p. 251). Para Rômulo de Almeida, embora houvesse unidade de diretriz entre os projetos parciais elaborados, vinculá-los a um plano de metas era visto pelo presidente como politicamente oneroso e até tecnicamente ineficaz,

energia elétrica, a partir de usinas hidrelétricas (pp. 156 e segs.). Ainda não havia qualquer referência à indústria de materiais elétricos, mas Vargas conferia uma especial ênfase à realização de projetos de investimento voltados ao refino interno de petróleo. O objetivo básico era economizar divisas com a substituição das importações de petróleo já refinado por importações de petróleo bruto a ser manufaturado internamente, em conjunto com o fomento à construção nacional de navios petroleiros (para reduzir custos de frete e ameaças de interrupção de fornecimento por escassez de praça marítima) e de novos silos para estocagem (idem, pp. 162-6). A mesma lógica seria válida para fomentar a produção interna de carvão (pp. 167-8).

²⁰ A Mensagem de 1951 reproduzia, às vezes textualmente, as proposta de campanha nas críticas às políticas de Dutra (pp. 13-4, 81-3, 94, 96-7); na importância da expansão do crédito para fomentar a produção e combater a inflação (idem, pp. 12, 83-4, 86-7); no papel de uma política cambial seletiva para fomentar a substituição de importações, em conjunto com a política de crédito (idem, pp. 84, 89-92, 95-6, 128); na importância do equilíbrio orçamentário para combater a inflação e financiar grandes empreendimentos básicos de caráter público (idem, pp. 12, 67-8, 77, 81-3, 185-6); na necessidade de orientar investimentos na direção de um novo padrão industrial ancorado na produção de insumos básicos e bens de capital, com ênfase na intervenção do Estado para superar pontos de estrangulamento (idem, pp. 91-2, 122, 129, 133, 143, 151, 156-9, 162, 168); no papel da cooperação internacional para complementar a carência interna de capitais (idem, pp. 187-9); no papel do crescimento econômico como condição de conciliação de classes (idem, pp. 12-3, 222-4); na ênfase nas condições externas desfavoráveis a serem esperadas com a Guerra da Coréia, exigindo a realização de uma política emergencial de estocagem de bens essenciais cuja escassez futura era provável — e uma aceleração da substituição de importações apoiada em financiamento interno e externo (idem, pp. 90-1, 95-7).

mas envolvia o risco de dificultar a coordenação pela ausência de um organismo formal de centralização.²¹

III. Considerações finais

Se não se pode aceitar que o programa econômico de Vargas era ortodoxo ou “reativo”, tampouco ele era marcado por incoerência e descoordenação, como sugerido por Skidmore (1967) e M. Celina D’Araújo (1982). De diferentes maneiras, ambos sugerem que a racionalidade de Vargas estava em formar compromissos e lotear cargos com o projeto de preservar a governabilidade e boas relações com o Congresso Nacional e com os Estados Unidos, sem perder a base de apoio junto ao movimento trabalhista e as massas urbanas; e que isto implicaria irracionalidade crescente nas decisões políticas e na gestão econômica. Embora a existência de solicitações políticas incoerentes tenha caracterizado as tensas relações de Vargas com os partidos políticos, a corporação militar e os sindicatos patronais e trabalhistas (cuja análise foge ao escopo deste artigo), *incoerências* graves não parecem caracterizar o programa econômico, a nomeação da equipe e a própria execução econômica.

É claro que a formulação de um programa não garante sua execução com correspondência integral, nem harmonia política na equipe, mas o presidente nomeou uma equipe cujas tarefas foram estipuladas programaticamente, arbitrou conflitos internos, e buscou fiscalizar a execução para corrigir desvios, por exemplo despachando com ministros em conjunto com assessores que acompanhavam o andamento de projetos. A fiscalização da política monetária e cambial foi operada por meio de relatórios enviados ao presidente, que dirimia conflitos e, eventualmente, recorria a assessores e mudanças de equipe para corrigir eventuais desvios. Na política de crédito, Ricardo Jafet foi indicado para o Banco do Brasil com a missão explícita de expandir o volume e rebaixar o custo do crédito, gozando de proteção presidencial contra a tentativa de enquadramento do banco ao Ministério da Fazenda, de onde Horácio Lafer pretendia implementar uma política de crédito menos expansiva, com apoio da SUMOC. Além de prestigiar Jafet publicamente ao elogiar a política de expansão do crédito pelo BB, Vargas abortou a tentativa de Lafer de submeter o banco à Diretoria-Executiva da SUMOC ao substituir o diretor Walther Moreira Salles por José Soares Maciel F.²²

A política cambial executada por Lafer e pela SUMOC também cumpriu os desígnios presidenciais, destinando reservas cambiais para financiar importações de bens de capital e insumos, que aumentaram muito em 1951-2, antes que uma nova crise cambial forçasse sua desaceleração. A crise resultou de

²¹ “Agora, não se falava em plano, em planejamento não se falava, por uma razão: havia primeiro um bombardeio contra essa idéia de plano...ainda continuava no ar aquela polêmica do Gudin contra o Simonsen e o grande bombardeio de Gudin contra o livro de Von Mises e de Hayek e tal, e então havia um certo receio. Por outro lado o presidente, como era um homem muito ligado a uma idéia de Estado atuante e tinha uma grande resistência contra ele — a maioria no Congresso, suspicácias internacionais, alguns elementos do setor privado e tudo mais —, então ele teve muita preocupação de evitar que ostensivamente se adotasse esse nome, *pelo menos na fase inicial*.” (R. Almeida, 1980, p. 7 e 10). Depois que vários programas parciais amadureceram, porém, o risco político em admitir a existência de um planejamento central implícito aos projetos foi assumido, particularmente na Mensagem de 1953, sujeito à ressalva, porém, de que o plano não nascera pronto e acabado mas vinha sendo atualizado constantemente: “Como acentuei no discurso do segundo aniversário da atual gestão, os programas que o governo tem lançado, ou cujos estudos estão em andamento, pela sua coerência e unidade fundamental, apresentam, em conjunto, o característico de um plano de governo. Não era, entretanto, possível retardar o início dos programas parciais — tão desprovido estava e ainda está o país de recursos básicos e tão carente de técnicos — até que se elaborasse um plano global. A integração formal e informal dos programas parciais de energia, transportes, agricultura, indústrias de base, de obras sociais e de política monetária, na unidade de um plano, com as retificações recíprocas que se impuserem, é tarefa que já determinei e está sendo realizada em coordenação com os órgãos próprios. Para elaboração definitiva do plano e de sua permanente atualização, torna-se cada vez mais notória a necessidade da criação de um Conselho de Planejamento e Coordenação contando com serviços técnicos suficientemente equipados” (*O Governo Trabalhista do Brasil*, vol. III, p. 277). Algo similar à agência proposta (o Conselho de Desenvolvimento Econômico) foi criado no governo JK.

²² Cabe lembrar que a crítica que Lafer 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. Sobre as idéias heterodoxas de Horácio Lafer e o fracasso de sua tentativa de controlar o BB, por não contar com o apoio do presidente, ver Bastos (2005). Maciel Filho era o principal colaborador dos discursos de Vargas sobre política econômica (e o único a ajudar na redação da “Carta Testamento”), sendo escalado por Vargas para fiscalizar a política creditícia e cambial, antes de acumular a Diretoria-Executiva da Sumoc e a Superintendência do BNDE. Em um relatório decisivo, dizia: “Quer a Superintendência da Moeda e do Crédito, quer o Ministro da Fazenda, em todos os documentos enviados a V. Exa. só tinham o objetivo de insistir para um conjunto de medidas que restringisse o crédito interno em cruzeiros, acusando o Banco do Brasil de uma expansão de crédito e culpando-o da inflação que se vinha acentuando. As restrições de crédito determinam encarecimento do dinheiro e, portanto, aumento de custo da produção...O que nos parece mais sábio é a) iniciar a organização do controle das posições estratégicas; b) iniciar a organização dos quadros de confiança; c) iniciar lentamente pressões suaves para correção dos fenômenos...; d) reorganizar o quadro das pessoas de confiança” (GV 52.07.14/2).

restrições comerciais e financeiras tradicionais, agravadas por movimentos de preços e quantidades comerciadas vinculadas à Guerra da Coréia.²³

De todo modo, antes da crise, recursos cambiais e financeiros baratos oferecidos pelo Banco do Brasil não eram suficientes para financiar investimentos pesados nos ramos básicos, cujos requisitos de financiamento ultrapassavam o horizonte financeiro das firmas locais e nos quais a disponibilidade de tecnologias materializadas em bens de capital importados era limitada. Em outras palavras, a utilização da política cambial como instrumento de política industrial se limitava a incentivar demandas de diversificação industrial passíveis de serem atendidas mediante bens de capital acessíveis no mercado internacional, e cujos requisitos de financiamento e escala (ou mesmo de risco) estivessem ao alcance de decisões de diversificação do capital local que não exigissem mecanismos mais avançados de centralização de capitais. Para o projeto de superar a industrialização restringida, porém, era necessário criar fundos financeiros internos e mobilizar recursos em moeda externa em escala muito superior àquela passível de acumulação pelas firmas locais, mesmo quando estas firmas compensassem parcialmente suas disponibilidades de capital com crédito e câmbio baratos, ou seja, com políticas monetárias e cambiais que atendessem aos desígnios de Vargas.

O problema do programa de Vargas não era a incoerência, mas o *financiamento*, para o que o par crédito/câmbio seletivo e barato era instrumental, mas insuficiente. O maior óbice tampouco era a obtenção de recursos locais, a despeito da resistência conservadora no Congresso Nacional. A mobilização de recursos locais foi destinada à assessoria econômica e à Fazenda. A assessoria elaborou projetos que envolviam novas agências e fundos fiscais vinculados. Ao invés de esperar por reformas financeira, tributária e administrativa gerais, preferiu contornar obstáculos políticos por meio de reformas incrementais no sistema tributário e administrativo. Como “braço” de Vargas na formulação de novos programas, a atuação da assessoria foi pródiga: Petrobrás, Fundo Nacional de Eletrificação, Eletrobrás, Plano Nacional do Carvão, Comissão de Desenvolvimento Industrial (e seu Plano Geral de Industrialização), Subcomissão de Jeeps, Tratores, Caminhões e Automóveis, CAPES, Carteira de Colonização do Banco do Brasil, Instituto Nacional de Imigração, Comissão Nacional de Política Agrária, Banco do Nordeste do Brasil, Plano Nacional do Babaçu, Companhia Nacional de Seguros Agrícolas e Conselho Nacional de Administração de Empréstimos Rurais.²⁴

À Fazenda coube, em um primeiro momento, assegurar o equilíbrio orçamentário através de aumento da arrecadação e racionalização do gasto, priorizando investimentos; e elaborar um plano financeiro que deveria permitir, em um segundo momento, ampliar a capacidade de produção nos ramos básicos sem prejudicar o equilíbrio orçamentário. O Plano Nacional de Reparelhamento Econômico (ou Plano Lafer) contaria com o empréstimo compulsório de adicional sobre o Imposto de Renda, assim como recursos do Banco Mundial e do Eximbank (imprescindíveis para os gastos em moeda externa), constituindo o Fundo de Reparelhamento Econômico (FRE). Os recursos seriam geridos pelo novo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que financiaria projetos prioritários elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU).

Horácio Lafer foi o responsável pela tramitação do projeto do BNDE junto ao Congresso Nacional, e o Ministério das Relações Exteriores cuidou da negociação dos recursos externos dos projetos da CMBEU, seguindo instruções claras de Vargas. O objetivo era obter recursos nos termos do Ponto IV, ou seja, do compromisso do presidente Truman de prover assistência técnica e financeira a países pobres. O governo Dutra já requisitara a formação de uma comissão bilateral desde abril de 1949, mas a troca de notas diplomáticas que formalizaria o início dos estudos para a formação de uma comissão mista só se realizaria em dezembro de 1950 — depois de já ser conhecida a vitória de Vargas nas eleições de outubro e, sobretudo, de já haver sido convocada pelos estadunidenses a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres

²³ O relatório de Maciel F^o sobre a política cambial (GV 52.07.14/2) equivocou-se ao acusar SUMOC e CEXIM de voltar a desperdiçar reservas com importações de bens de consumo: estas foram, em sua imensa maioria, feitas sem que o critério de seletividade no uso das reservas fosse desrespeitado, ou seja, através de operações vinculadas a exportações de produtos “gravosos” ou através de convênios comerciais de compensação bilateral. Para a crise cambial, ver Tavares (1963) e Malan et alli (1977).

²⁴ D’Araújo, 1982, p. 135. Para uma análise das transformações do aparelho de Estado durante o segundo governo, ver Draibe, 1980, cap. 3; para uma listagem sucinta dos órgãos criados, sob influência da Assessoria Econômica ou não, ver Fonseca, 1987, p. 366.

Americanos, visando obter apoio continental para a mobilização militar na Coreia. O sinal para uma barganha era claro, e ele foi rapidamente entendido e aproveitado pelo novo governo brasileiro.

Desde o início das gestões bilaterais, era claro ao governo Vargas que o Ponto IV criara uma excelente oportunidade. O objetivo do presidente era trocar o alinhamento político-militar por colaboração econômico-financeira, seguindo o padrão que dera certo nas negociações que levaram ao financiamento da CSN em 1942 e buscando assegurar, agora, não só suprimentos essenciais em caso de emergência, como recursos para levar adiante os projetos de superação dos estrangulamentos na infraestrutura de transportes e energia identificados na campanha presidencial.²⁵ Isto era confidenciado por João Neves a Oswaldo Aranha, em carta datada de 09/01/51:

“Devemos cooperar — e devemos de cooperar com os Estados Unidos —, mas a cooperação deve ser recíproca, conseguindo nós que as utilidades a serem alcançadas no estrangeiro se convertam em utilidades indispensáveis ao Brasil, em bens de produção ou semelhantes...se entregarmos, embora bem vendidos, nossos minerais estratégicos, é justo que também tenhamos fábricas de seus produtos para nossa defesa que é, também, a defesa dos Estados Unidos” (OA 51.01.09).

Também era claro ao governo brasileiro que o objetivo estratégico estadunidense, ao iniciar nova rodada de “cooperação pan-americana”, era assegurar o fornecimento de minerais estratégicos no Brasil e, se possível, contar com o apoio de uma nova força expedicionária brasileira na Coreia (ver *O Globo*, 19/01/1951; GV 51.01.01/1; OA 51.01.09). Como Vargas resistiu atender à solicitação de envio de tropas à Coreia, a posse de materiais estratégicos foi o principal trunfo utilizado pelos negociadores brasileiros para assegurar a colaboração financeira externa, desde o início das negociações bilaterais. De fato, Vargas chegaria mesmo a afirmar publicamente, em entrevista ao jornal *O Globo* em 19/01/1951, que a exportação de areias monazíticas seria a grande arma brasileira nas negociações bilaterais com os EUA durante a Reunião de Chanceleres, dali a três meses.²⁶

As pressões surtiram efeito, pelo menos até que os trunfos brasileiros desaparecessem. Ao receber o memorando de Vargas, o Sub-Secretário de Estado sugeriu ao Secretário Acheson que enviasse memorando ao presidente Truman, em que se afirmava que o memorando de Vargas criava uma nova urgência nas relações bilaterais e era “um dos mais importantes documentos das relações Estados Unidos-Brasil nos anos recentes” (NA-M1489: 832.00/1-2551). Em julho de 1951, após intensas negociações, a CMBEU foi constituída a partir de um compromisso *informal* estadunidense de assegurar, junto ao Banco Mundial e ao Eximbank, pelo menos US\$ 300 milhões para financiar os projetos aprovados pela Comissão Mista. Estes recursos eram imprescindíveis para contornar a escassez de reservas cambiais para importar bens de capital e serviços de engenharia estrangeiros.

A dura negociação por financiamento externo mostra que Vargas não era “xenófobo”, pois precisava superar tanto as restrições cambiais quanto as resistências políticas internas à centralização de recursos pelo Estado. A propósito, a necessidade de contrapartida financeira em moeda local para os recursos externos foi usada por Lafer, em sua negociação com o Congresso Nacional, para contornar resistências políticas à aprovação do Fundo de Reparçamento Econômico e do BNDE, sob pena de perder os recursos externos. Vargas também não era “entreguista”: se não rejeitava a associação financeira, tampouco aceitava qualquer associação. De todo modo, precisava de trunfos para barganhar por termos de associação mais favoráveis aos investimentos nos ramos básicos e ao financiamento das urgentes necessidades cambiais, agravadas com a crise cambial de 1952.

Não foi a falta de coordenação da política econômica, mas duas restrições estruturais que puseram a perder o programa econômico do governo. Primeiro, a própria crise cambial, não apenas porque pôs em

²⁵ “A carência de capitais nacionais, impossível de suprir-se sem sacrifícios dos níveis de vida, reclama um crescente influxo adicional de capitais estrangeiros...Em face da experiência do após-guerra na finança mundial, devemos esperar mais da cooperação técnica e financeira de caráter público. Até porque a maior aplicação de capitais privados pressupõe a existência de condições que só podem ser criadas mediante inversões públicas em setores básicos...Nossas fontes de capitais públicos são hoje o governo norte-americano, através do Eximbank, e os organismos internacionais, criados em Bretton Woods... o Brasil está incluído entre as áreas da economia mundial que se devem beneficiar com a ajuda técnica e financeira através do denominado Ponto IV...” (Vargas, 1951, pp. 187-8).

²⁶ Isto não deixaria de ser enfatizado em despacho do vice-cônsul estadunidense no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado: NA-M1489: 832.00/1-2251. No memorando enviado ao embaixador estadunidense em janeiro de 1951, em que estipulava os termos da barganha, Vargas tampouco escondia que: “A boa vontade do governo brasileiro de contribuir com as matérias-primas nacionais para a economia de emergência dos Estados Unidos deve encontrar sua contrapartida na boa vontade do governo norte-americano de conceder prioridades de fabricação e créditos bancários a termo médio e longo, para a imediata execução de um programa racional de industrialização e de obras públicas, ao qual serão consagrados os principais esforços da administração brasileira” (GV 51.01.04/2).

risco importações imprescindíveis de bens de produção, mas porque seu encarecimento animou a inflação e o conflito distributivo, reforçando tensões políticas internas. Segundo, porque o trunfo usado para obter concessões financeiras foi perdido, graças à descoberta de fontes de monazita nos EUA. Isto tornou o plano de desenvolvimento vulnerável ao governo Eisenhower que, a partir de 1953, abandonava o Ponto IV e procurava influenciar mais diretamente a definição das fronteiras entre filiais estrangeiras e empresas estatais no modelo de desenvolvimento de países periféricos, tolerando e mesmo financiando uma maior intervenção estatal apenas onde as necessidades de combate do comunismo exigissem (Rabe, 1988). Sob o argumento de que os países em desenvolvimento deveriam se esforçar, com vantagens, para criar um ambiente favorável à atração de capitais estrangeiros, ao invés de esperarem ajuda financiada pelo contribuinte americano, o novo governo dos EUA denunciou o acordo de cooperação financeira que instituíra a CMBEU.

Em suma, não foi a incoerência interna, mas a falta de controle sobre preços de *commodities* e decisões de financiamento externas, a raiz da crise do projeto econômico varguista. Este projeto não era ortodoxo nem incoerente: era meramente dependente.

Referências

- Arquivos Getúlio Vargas (GV), Oswaldo Aranha (OA) e Souza Costa (SC) - CPDOC-FGV.
- ALMEIDA, R. (1980) Depoimento a M.C. D'Araújo e R. Roels Jr. (março de 1980). CPDOC-FGV (reg. E-109)
- BASTOS, P. P. Z. (2004) "O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948)". In: *História Econômica e História das Empresas*, volume VII.1, junho de 2004.
- (2005) "Desenvolvimentismo incoerente?". In: *Revista Economia*, vol. 6, n.3 – selecta -, dezembro de 2005.
- (2006) "A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base". In: *Revista Economia*, Vol. 7, num. 4 - selecta - dezembro 2006.
- BIELSCHOWSKY, R. (1985) *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- CAMPOS, R.O. (1984) *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CARONE, E. (1976) *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo, Editora DIFEL, 1976.
- (1980) *A Quarta República*. São Paulo, Editora DIFEL, 1980.
- CORSI, F.L. (1997) *Estado Novo: Política externa e projeto nacional*. São Paulo, UNESP/FAPESP, 2000.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. (1975) *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- D'ARAÚJO, M. C. (1982) *O Segundo Governo Vargas (1951-54)*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1982.
- DRAIBE, S. M. (1985) *Rumos e Metamorfoses*. Rio, Paz e Terra, 1985.
- FONSECA, P.D.(1987) *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- (2004) "Gênese e Precursores do Desenvolvimentismo no Brasil". *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 15, nº 2.
- (2005) "Vargas no Contexto da Primeira República". In: Szmercsányi, T.; Granziera, R. (Org.). *Getúlio Vargas & a Economia Contemporânea*. 2 ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 2005, p. 171-192.
- IANNI, O. (1968) *O colapso do populismo no Brasil*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- LAGO, P. C. (1982) *A SUMOC como embrião do Banco Central, 1945/1964*. Rio de Janeiro: PUC, 1982.
- LESSA & FIORI, "E Houve uma política nacional-populista?" In: *Anais do XII Encontro de Economia*, Anpec, 1984
- MALAN et alli (1977) *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio: IPEA/INPES, 1977.
- NATIONAL ARCHIVES (NA) - SÉRIE M -1487 e M - 1489.
- PEREIRA, J.S. (1975) *Petróleo, energia elétrica, siderurgia*. Rio de Janeiro : Paz e Terra,1975.
- RABE, S. G. (1988) *Eisenhower and Latin America: the foreign policy of anticommunism*. Chapel Hill ; London :Univ. of North Carolina, 1988.
- SARETTA, F. (2000) *Política Econômica Brasileira: 1946-1951*. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/Unesp; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.
- SKIDMORE, T. (1967) *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930 - 1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- SODRÉ, N., W. *Formação histórica do Brasil*. 4.ed.São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.
- *Capitalismo e revolução burguesa no Brasil*. 2.ed. Rio de Janeiro: Grafia, 1997.
- TAVARES, M.C. (1963) "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil". In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- (1974) *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Ed. UNICAMP, Campinas, 1998.
- VARGAS, G. (1946-1948) *A política trabalhista no Brasil*. São Paulo :J. Olympio, 1950.
- (1950) *A Campanha Presidencial*. São Paulo :J. Olympio, 1951.
- (1951-4) *Mensagem ao Congresso Nacional (1951-1954)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- (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.