

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

THIAGO REIS MARQUES RIBEIRO

**DAS MISSÕES À COMISSÃO: IDEOLOGIA E PROJETO DESENVOLVIMENTISTA NOS
TRABALHOS DA “MISSÃO ABBINK” (1948) E DA COMISSÃO MISTA BRASIL-
ESTADOS UNIDOS (1951-1953)**

Niterói

2012

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

R484 Ribeiro, Thiago Reis Marques.

Das missões à comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão Abbink” (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953) / Thiago Reis Marques Ribeiro. – 2012.

240 f.

Orientador: Cezar Teixeira Honorato.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2012.

Bibliografia: f. 234-240.

1. Desenvolvimentismo. 2. Missão. 3. Brasil. 4. Estados Unidos.
5. Relações exteriores. I. Honorato, Cezar Teixeira. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia.
III. Título.

CDD 327.81073

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

THIAGO REIS MARQUES RIBEIRO

**DAS MISSÕES À COMISSÃO: IDEOLOGIA E PROJETO DESENVOLVIMENTISTA
NOS TRABALHOS DA “MISSÃO ABBINK” (1948) E DA COMISSÃO MISTA
BRASIL-ESTADOS UNIDOS (1951-1953)**

Orientador: Cezar Honorato

Niterói

2012

THIAGO REIS MARQUES RIBEIRO

**DAS MISSÕES À COMISSÃO: IDEOLOGIA E PROJETO DESENVOLVIMENTISTA
NOS TRABALHOS DA “MISSÃO ABBINK” (1948) E DA COMISSÃO MISTA
BRASIL-ESTADOS UNIDOS (1951-1953)**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em História da
Universidade Federal Fluminense como
requisito parcial para a obtenção do título
de mestre em História Social.**

Aprovada em: _____

Banca Examinadora:

Prof.^o. Cezar Teixeira Honorato (Orientador)
Departamento de História da UFF

Prof.^o. Sydenham Lourenço Neto
Departamento de História da FFP/UERJ

Prof.^o. Luiz Cláudio Ribeiro
Departamento de História da UFES

Prof.^o. Luiz Fernando Saraiva
Departamento de História da UFF

**Niterói
2012**

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar a influência das experiências das missões e comissões de cooperação técnica e econômica envolvendo Brasil e Estados-Unidos para a construção da ideologia e do projeto *desenvolvimentista* brasileiro. Tais missões e comissões se realizaram a partir da Segunda Guerra Mundial sendo permeadas pelo tenso contexto político e militar do período. Analisamos o caso da *Missão Abbink* (1948) e, especialmente, a *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos* (1951-1953).

Apesar de comumente ser associado a algum tipo de nacionalismo (sendo a fórmula *nacional-desenvolvimentismo* consagrada), procuramos entender a influência do imperialismo norte-americano na construção da ideologia e do projeto de desenvolvimento na sociedade brasileira. Levando em consideração o contexto geopolítico internacional (Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria) e suas influências sobre a dinâmica econômica, procuramos observar quais os diferentes significados dessas experiências – tanto no lado norte-americano (especialmente entre os representantes do Departamento de Estado, do Eximbank e do Banco Mundial) quanto do lado brasileiro.

Procuramos dar ênfase nas causas apontadas pelas missões e comissões para o crescimento econômico e para as recomendações de mudanças no aparelho econômico do Estado, sendo o BNDE o caso mais importante. Além disso, destacamos as inovações técnicas disseminadas por essas experiências, o papel jogado pelos membros da seção brasileira e qual o lugar da Missão Abbink e da Comissão Mista na história do desenvolvimento capitalista brasileiro.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo, Missão Abbink, Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, Estado.

Abstract

This study aims to analyze the influence of the experiences of missions and commissions of technical and economic cooperation involving Brazil and United States for the construction of the developmental ideology and project in Brazil. Such missions and commissions happened during the Second War and after, being marked by the tense political and military context of the period. We analyze the case of the Abbink's Mission (1948) and, especially, the Joint Brazil-United States Commission (1951-1953).

Although commonly be associated with some kind of nationalism (being the formula national-developmentship consecrated), we seek to understand the influence of the U.S. imperialism in the construction of the developmental ideology and project in Brazilian society. Considering the international geopolitical context (World War II and Cold War) and their influence on the economic dynamics, we observe that the different meanings of these experiences – both in the U.S. side (especially among representatives of Department of State, Eximbank and World Bank) and the Brazilian side.

We emphasize the causes cited by the missions and commissions for economic growth and for recommendations for changes in economic apparatus of the State, being the BNDE the most important case. Furthermore, we emphasize the technical innovations disseminated through these experiences, the role played by members of the Brazilian section and the place of Abbink's Mission and Joint Commission in the history of capitalist development in Brazil.

Keywords: Developmentship, Abbink's Mission, Joint Brazil-United States Commission, State.

Agradecimentos

É sempre muito difícil iniciar um texto de agradecimentos: pelo temor de esquecer alguém de suma importância, pela imensa quantidade de pessoas a se agradecer, pelo esgotamento mental depois de tão árduo trabalho, etc. Apesar destas dificuldades, vale a pena correr os riscos e arrolar ao menos aqueles que ocorrem mais imediatamente ao pensamento. Portanto, as faltas aqui cometidas, apesar de imperdoáveis, não significam nenhuma importância menor, mas apenas as deficiências do autor dessas linhas.

Não poderia faltar aqui a menção aos meus pais – Diva e Sebastião –, que apesar de todas as dificuldades sempre se esforçaram para proporcionar a melhor educação ao alcance para mim. Também agradeço a toda a minha família pelo apoio e torcida para que eu pudesse fazer um bom trabalho.

Agradeço a todos os meus companheiros de profissão e de luta, com os quais pude aprender que na educação o trabalho sempre se dá de forma dupla: temos que trabalhar e lutar para trabalhar. Com a experiência de trabalho e de luta com esses companheiros pude encontrar inspiração e ânimo para levar adiante o meu trabalho de pesquisa. Muito obrigado Rodrigo Lamosa, Nívea, Marco Lamarão, Maurício, Eduardo “Bart”, Régis, Gustavo, Maíra, Marcelo Ferrari, Daniel Ferrari, Fernando Tinoco, Daniel, Paulo Eduardo, Carol, Manoel Martins, Pedro e demais companheiros. Perdoem-me aqueles que esqueci; porém, as lições que aprendi em minha caminhada de lutas com vocês não serão esquecidas.

Agradeço àqueles com quem nesses anos de vida cultivei uma forte amizade – além daqueles que já citei. A força que vocês me deram no sentido de acreditar no meu trabalho e seguir adiante foi de fundamental importância. Também me desculpo pelos momentos de destemperança e nervosismo por força dos prazos e obrigações, além da constante falta de tempo. Agradeço a Dudu, Sérgio Brilho, Uschi, Leo Cesar, Pedrinho, Pedro Alô, Hermes, Pedro “Mico”, Juliana, Marina, Renata, Jon, Bianca, Felipe, Elias, Casé, Maria Joana e demais amigos e amigas. Menciono também a minha irmã e amiga Millena por toda a força.

Agradeço aos professores com quem pude experimentar aulas inestimáveis para a minha trajetória neste Mestrado. Ao meu Orientador Professor Cezar agradeço pela precisa orientação, especialmente no que tange às fontes, apoio e força. Aos Professores Théo, Sônia Regina de Mendonça e Marcelo Carcanholo agradeço pelo grande aprendizado em suas aulas brilhantes. Agradeço ao Professor Geraldo Beauclair pela honra de me receber em algumas oportunidades para conversarmos sobre minha pesquisa; suas sugestões foram de grande valia. À Professora Virgínia, além das aulas riquíssimas, também agradeço pela frutífera

interlocução e inspiração na confecção deste trabalho. Obrigado também todos os companheiros do GTO. Também agradeço àqueles que compuseram a minha banca: Professores Syd, Luiz Fernando Saraiva, Luiz Cláudio Ribeiro e também o Professor Geraldo: obrigado a todos pelas importantes recomendações.

Agradeço à Bibliotecária Márcia da Biblioteca do Ministério da Fazenda pela atenção e esmero em fazer o seu trabalho. Sem a sua contribuição e ajuda, o meu trabalho com as fontes primárias ficaria severamente comprometido.

Agradeço especialmente à pessoa com quem me “prendo por vontade” e exultante de alegria; àquela com quem me encontrei na trajetória de minha vida e que sigo junto para enfrentar as desventuras que vem pela frente. Agradeço àquela cujo amor que por ela possuo me inspira no sentimento de amor em geral. Agradeço àquela que me despertou o prazer de amar e a força para ir até o fim. Agradeço à Veridiana.

Por fim, agradeço a todos os meus alunos pelos grandiosíssimo aprendizado que proporcionaram a mim durante a minha aventura de ensinar; por mais que não tenham consciência disso, a minha experiência com meus alunos foi sempre fonte inesgotável de inspiração e determinação para seguir com a pesquisa e de lutar por um ensino digno destes cidadãos. Muito obrigado a todos vocês.

Evidente que não caberia aqui todos aqueles que de uma forma ou de outra contribuíram para este trabalho. Na verdade, ainda existem muitos que nem possuo consciência da ajuda e influência que tiveram sobre o trabalho. À todos esses sujeitos históricos que com suas vidas, corpos, mentes e coração fizeram a história que criticamente procurei estudar e da história que eu mesmo vivo e vivi, muito obrigado.

Sumário

Introdução	p. 12
 Capítulo 1 – Considerações sobre o desenvolvimento do capitalismo brasileiro.....	p. 19
1. Apresentação	p. 19
2. A década de 1930 e o aprofundamento do capitalismo no Brasil	p. 25
3. O período da Segunda Guerra Mundial	p. 29
4. O período do Governo Dutra (1946-1950)	p. 49
4.1. O contexto internacional do capitalismo: Bretton Woods e Banco Mundial	p. 50
4.2. O avanço da industrialização e os limites do liberalismo do governo Dutra.....	p. 61
5. Conclusão	p. 73
 Capítulo 2 – As missões de cooperação técnica: Missão Taub, Missão Cooke e Missão Abbink	p. 75
1. A fundação do <i>Instituto de Negócios Inter Americanos</i>	p. 75
2. As experiências da Segunda Guerra (<i>Missão Taub e Missão Cooke</i>)	p. 76
3. A <i>Missão Abbink</i>	p. 79
3.1. O <i>Relatório Final</i> da <i>Missão Abbink</i>	p. 84
 Capítulo 3 – Formação da Comissão Mista, seu desenvolvimento e encerramento: o papel do Departamento de Estado dos Estados Unidos	p. 102
1. As negociações para o surgimento da Comissão Mista	p. 102
2. As contradições na seção norte-americana	p. 114
3. O fim da Comissão Mista	p. 135

4. Conclusão	p. 146
 Capítulo 4 – O <i>Relatório Geral</i> da Comissão Mista e seus <i>Projetos</i>	p. 148
1. Da Comissão Mista	p. 148
2. Do <i>Relatório Geral</i> da Comissão Mista	p. 149
2.1. Dos objetivos da Comissão Mista	p. 158
2.2. Das causas do crescimento econômico	p. 161
2.3. Dos pontos de estrangulamento	p. 181
2.4. Da inflação	p. 189
2.5. Do balanço de pagamentos	p. 197
3. Dos <i>Projetos</i> da Comissão Mista	p. 201
3.1. O caso do projeto dos ramais suburbanos da Central do Brasil	p. 206
 Conclusão	p. 210
 Anexo 1	p. 219
 Anexo 2	p. 221
 Anexo 3	p. 226
 Anexo 4	p. 227
 Referências Bibliográficas	p. 234
 Fontes	p. 238

*Retocai o céu de anil
Bandeirolas no cordão
Grande festa em toda a nação.
Despertai com orações
O avanço industrial
Vem trazer nossa redenção.*

*Tem garota-propaganda
Aeromoça e ternura no cartaz,
Basta olhar na parede,
Minha alegria
Num instante se refaz*

*Pois temos o sorriso engarrafado
Já vem pronto e tabelado
É somente requeutar
E usar,
É somente requeutar
E usar,
Porque é made, made, made, made in Brazil.
Porque é made, made, made, made in Brazil.*

[...]

*A revista moralista
Traz uma lista dos pecados da vedete
E tem jornal popular que
Nunca se espreme
Porque pode derramar.*

*É um banco de sangue encadernado
Já vem pronto e tabelado,
É somente folhear e usar,
É somente folhear e usar.*

Tom Zé (*Parque Industrial*, 1968)

Introdução

Qual foi a influência das experiências de cooperação econômica entre o Brasil e os Estados Unidos ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial até o início dos anos 1950 para a formação de um projeto e uma ideologia de desenvolvimento capitalista brasileiro e para sua longa revolução burguesa? Qual o papel de tais experiências para a formação de uma economia política brasileira? Em termos gerais, estes serão alguns dos principais temas com os quais nos ocuparemos neste trabalho, tomando os casos da *Missão Abbink* (1948) e da *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos* (1951-1953). Antes de seguir a apresentação do nosso tema de trabalho, cabe mais algumas considerações acerca da economia política e seu papel enquanto ideologia da burguesia.

Em seu muito conhecido texto em polêmica com Perry Anderson e Tom Nairn, Edward Thompson, em meio às suas críticas à interpretação da formação da burguesia inglesa e de suas instituições (sustentada por esses dois autores numa série de artigos publicados em 1964 na *New Left Review*), faz a seguinte consideração:

Supõe-se comumente (fato subestimado por Anderson e Nairn, mas, certamente, não por Marx) que a contribuição específica da ideologia inglesa no final do século XVIII não tenha sido nem o tradicionalismo nem o empirismo, mas uma *economia política naturalista* (mais notadamente com Adam Smith).¹

Sem querermos entrar no mérito do debate ocorrido entre os referidos autores ingleses, citamos esta passagem no sentido de, seguindo a recomendação de Thompson, não deixarmos de atentar para a consideração do saber conformado por uma economia política – sendo um campo de saber específico e uma atividade intelectual – enquanto uma *ideologia*. Por mais que tenham sido cambiantes as acepções *manifestas* por Marx sobre conceito de ideologia e o sentido que conferia a esta palavra ao longo de sua obra², é em sua interpretação sobre a economia política burguesa e seus representantes intelectuais que nos inspiramos para entendermos a economia política como um importante campo de investigação acerca da *burguesia, sua ideologia e seu projeto*. Como ele mesmo diz, o economista político é o ideólogo do capitalista por excelência.³ É claro que esta inspiração, se se pretende realmente em Marx e nos sujeitos que ativamente contribuíram para o desenvolvimento do *materialismo*

1 THOMPSON, Edward. *A peculiaridade dos ingleses e outros artigos*. São Paulo: Editora da Unicamp, 2001, p. 93, grifo nosso.

2 Como nos na *Ideologia Alemã*, depois no “Prefácio” da *Crítica da economia política*.

3 MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política. Volume I, Tomo 2: o processo de produção do capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1984, pp. 157-158.

histórico – e sobre este tema, as contribuições de Antonio Gramsci são incontornáveis –, não se pode deixar de levar em consideração diferentes *frações* e distinções (inclusive conflitos) entre as manifestações concretas da referida ideologia burguesa e o projeto de sociedade que a corresponde. Isto implica em levar em consideração o próprio caráter histórico e enquanto *constructo*, não apenas dessa ideologia (seu conteúdo, forma e sentido) e desse projeto, mas da própria *burguesia* como uma *formação histórica*.

Entendemos o processo de *Revolução Burguesa no Brasil*, como um processo de longo curso, ou seja, sem um período de irrupção revolucionária violenta, mas estendido no tempo e com as transformações mais profundas no sentido da formação da moderna sociedade burguesa promovidas *pelo alto*, pensamos que a formação da ideologia da burguesia brasileira em formação e o seu projeto também ficará sujeito às vicissitudes desta forma própria de transformação capitalista⁴.

É nesta clave que procuramos levar adiante nossa pesquisa, isto é, entendendo aquilo que comumente é conhecido como *desenvolvimentismo*, não como uma categoria ou um conceito fechado, nem muito menos como um conjunto de ideias com uma existência meramente “falseada”, mas como a forma própria pela qual se construiu pioneiramente no Brasil uma economia política com um certo nível de originalidade no que tange ao entendimento da realidade econômica e social brasileira. O interesse pelo tema do crescimento econômico, suas causas (e retardos) e a busca das formas para promover a sua aceleração constituem elemento característico da economia política brasileira em formação, portanto, segundo nosso entendimento, sob a forma ideológica do desenvolvimentismo.⁵

É claro que esta ideologia desenvolvimentista – sem ainda entrarmos no mérito da extensão, do conteúdo e da forma desta ideologia – não era apenas compartilhada por economistas. A própria formalização da formação em economia data de finais da década de 1940, o que significa que a referida ideologia também era compartilhada por outros setores da intelectualidade brasileira – como militares, engenheiros, pessoas de Estado, e, é claro, capitalistas industriais. Portanto, antes de seguir, seria importante fazer já uma primeira consideração sobre o nosso entendimento sobre o desenvolvimentismo: este foi a *forma ideológica dominante pela qual a intelectualidade brasileira tomou consciência do processo de aprofundamento das bases internas de acumulação interna de capital no Brasil*. Sendo assim, podemos dizer que o desenvolvimentismo foi *posto* ideologicamente pelo referido

4 Sobre a peculiaridade da *Revolução Burguesa no Brasil*, cf. FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

5 MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Polis, 1984; BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

processo objetivo em curso desde a década de 1930 – com importantes inflexões na década de 1940 e na de 1950. O desenvolvimentismo, portanto, segundo nosso entendimento, foi a expressão ideológica própria do processo de aprofundamento do capitalismo no Brasil. Ou, dito de outra forma, a ideologia própria da *Revolução Burguesa no Brasil*, segundo os marcos propostos por Florestan Fernandes, ou seja, a forma de expressão ideológica da maneira *apassivada* de nossa experiência de transformação capitalista.

Seguindo este raciocínio, podemos dizer que se o desenvolvimentismo, enquanto *ideologia*, foi posto pelo próprio processo objetivo de transformação capitalista em curso no Brasil, em uma segunda etapa, o desenvolvimentismo se torna o *pressuposto* das posteriores expansões das bases de acumulação de capital no Brasil – neste sentido, o desenvolvimentismo enquanto *projeto*. Assim, uma outra consideração que podemos fazer acerca de nosso entendimento sobre o desenvolvimentismo é a de que este se constitui como um *projeto de sociedade em que se busca aprofundar ainda mais as bases de acumulação de capital no Brasil*.

O desenvolvimentismo, enquanto *ideologia* e *projeto* serão as duas formas pelas quais o entenderemos ao longo de nossa pesquisa.

O processo de aprofundamento das bases da acumulação de capital no Brasil não foi espontâneo nem mecânico. Antes, foi a resultante de uma determinada correlação de forças entre as classes sociais brasileiras e suas frações; é, portanto, expressão da *luta de classes*. A forma como os sujeitos históricos construíram ativamente este processo de transformação capitalista na sociedade brasileira, como o conceberam e como o levaram a cabo (mesmo que seus desígnios fossem outros em suas consciências) é a forma adequada de apreender o referido processo; o que implica em nunca encarar o *político* como fator “exógeno”. Quando o confronto entre as classes sociais e suas frações se dá sob a forma de uma disputa de *projetos de sociedade*, ou, segundo Gramsci propõe, como sendo uma disputa de *grande política*⁶, o *Estado* não poderia passar incólume a este processo, não apenas em sua direção política, mas também em sua forma, em sua *ossatura material*.

A despeito do que possa sugerir de imediato esta palavra, o *Estado* não é *estático*: pelo contrário, está sempre sujeito a *transformações*, *ampliações*, *exclusões* e *especializações*; ou seja, está em constante dinâmica, transformação e construção. Procurar as bases históricas e sociais de conformação deste Estado implica romper com concepções essencialistas e naturalizantes – ou seja, perdendo o desenvolvimento deste Estado em seu processo. Abordar

6 Sobre *pequena política* e *grande política*, cf. GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*, volume 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

o Estado sob o ângulo que permite apreendê-lo em seu *processo* e em seus enraizamentos sociais é de importância fulcral, e, sendo assim, esta também deve ser a perspectiva para o seu entendimento durante o processo de transformação capitalista em favor do aprofundamento da acumulação de capital na sociedade brasileira. Portanto, o Estado não deve ser apreendido como um *coisa* passiva que apenas recebe as determinações oriundas da realidade econômico-social, nem como um *sujeito* onipotente sobre os rumos das transformações pelas quais passará a sociedade, mas como uma *relação social*:

[...] o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do “capital”, *como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado.*⁷

Assim como em outros casos históricos, quando do aprofundamento da acumulação de capital na sociedade brasileira, este Estado não apenas “entreviu” no âmbito econômico⁸, como também passou por profundas transformações em sua ossatura material no sentido de melhor servir às transformações (não apenas *quantitativas*, mas também *qualitativas*) na sociedade brasileira em favor da expansão da acumulação e das relações sociais capitalistas. Portanto, estas transformações e ampliações do Estado brasileiro se dará, principalmente, em favor de suas *funções econômicas*, i. e., através da ampliação e da complexificação do *aparelho econômico do Estado*.

No caso brasileiro, muitas foram as mudanças no aparelho econômico do Estado durante o processo de transformação capitalista pela qual passava a sociedade brasileira a partir da década de 1930. Porém, o caso de transformação no Estado em favor de suas funções econômicas que foi objeto de nossa pesquisa foi a *Missão Abbink* (1948) e, mais de perto, *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos*, experiência esta que durou de 1951 à 1953. Apesar desta Comissão não ter se *instituído* em um órgão permanente do aparelho econômico do Estado – e nem esse era o seu objetivo –, ela teve, em nosso entendimento, um caráter *instituinte*, já que uma importante instituição do aparelho econômico do Estado é criada em função de suas atividades: o *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico*, em 1952

7 POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980, p. 147, grifo do autor.

8 Nicos Poulantzas, em sua última obra, entre outras importantes considerações sobre o Estado capitalista contemporâneo, se manifesta criticamente àqueles que entendem o Estado e a economia como esferas absolutamente estanques, sendo qualquer intervenção do primeiro sobre o segundo um dos fatos mais salientados pela historiografia sobre o capitalismo do século XX: “Esta designação deixa supor que, pelo menos para um certo período do capitalismo, as relações entre o Estado e a economia foram relações de exterioridade, enquanto que a separação capitalista do Estado e da economia não foi mais que a forma específica da presença, sob o capitalismo, do Estado nas relações de produção”. *Ibid.*, p. 191.

(portanto, em meio às atividades da Comissão). Este caráter instituinte se manifesta nos trabalhos produzidos pela Comissão de uma tripla maneira: i) pela construção de uma pormenorizada análise da realidade econômica brasileira das últimas décadas, buscando entender as razões do considerável crescimento da economia brasileira desde fins da década de 1930, com um nível de detalhamento e de dados (principalmente estatísticos) até então inédito; ii) pela elaboração de um conjunto de projetos concretos de investimentos em melhorias e expansões do capital social básico da sociedade brasileira (principalmente em infra-estrutura de transportes e energia); iii) na formação de um novo órgão no aparelho econômico do Estado para efetuar empréstimos de longo prazo para o desenvolvimento, o próprio BNDE.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, portanto, é um importante episódio no processo de construção do desenvolvimentismo enquanto *ideologia* e também enquanto *projeto*: enquanto *ideologia*, pela importância que a temática do crescimento econômico, a busca de suas razões e as causas de seus retardos, ocupa nos estudos elaborados pela Comissão; e enquanto *projeto*, pela previsão de um conjunto coordenado de investimentos no capital social básico que possibilitassem e estimulassem a acumulação de capital através da “primeira abordagem à técnica de planejamento econômico”⁹ feita no Brasil, segundo próprio texto da Comissão, além de ter constituído um banco de investimentos (o BNDE). Sobre este último ponto, é importante destacar que a construção dos 42¹⁰ projetos que compõe o programa de investimentos da Comissão implicou na construção de um *saber* até então inexistente entre a intelectualidade brasileira ocupante de posições no Estado – ou em outras esferas; ou seja, estes projetos elaborados pela Comissão implicaram em uma *experiência* pioneira para os integrantes daquela Comissão no que tange à construir projetos de investimentos dotados de *inteligibilidade técnica na forma de projetos concretos à anseios de investimento de longo prazo*. Portanto, também sob este aspecto instituinte, a Comissão cumpre um importante papel na conformação de um projeto desenvolvimentista, isto é, que *objetive a ampliação da acumulação de capital no Brasil* – o que implicaria em mudanças *qualitativas* no próprio padrão de acumulação.

Apesar de comumente o desenvolvimentismo ser entendido como necessariamente associado a algum tipo de anseio “nacional” ou “popular” e, conseqüentemente, hostil a qualquer forma de associação e de presença com capitais estrangeiros, o projeto

9 COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Relatório Geral*, vol. I. Rio de Janeiro, 1954, p. 14.

10 Além dos 41 projetos inicialmente apresentados, um outro projeto designado como “especial” foi acrescentado posteriormente no programa de investimentos da Comissão.

desenvolvimentista e sua ideologia será aqui entendido como formando uma *coligação contraditória* com o *imperialismo* estadunidense, sendo, portanto influenciado por suas práticas e instituições, exatamente no nascedouro de suas características mais contemporâneas desenvolvidas após a Segunda Guerra Mundial – segundo Virgínia Fontes, na conformação do *capital-imperialismo*¹¹. Portanto, procuraremos levar adiante o nosso entendimento acerca do projeto e da ideologia desenvolvimentista como sendo fortemente marcada pelo imperialismo norte-americano do pós-Segunda Guerra.

Para tanto, e entendendo a estreita relação existente entre questões *econômicas*, *geopolíticas* e *intelectuais*, abordaremos algumas experiências anteriores de missões de cooperação econômica entre o Brasil e Estados Unidos. Importante notar que todas essas missões e comissões ocorreram em momentos de conjuntura política internacional tensa (como a Missão Taub e a Missão Cooke, durante a Segunda Guerra; a Missão Abbink, no momento de início explícito da Guerra Fria; a Comissão Mista Brasil Estados Unidos, cujos trabalhos se iniciam junto com a Guerra da Coréia), o que não nos parece ser uma coincidência. Neste sentido, questões de ordem *militar* devem ser levadas em consideração para o entendimento dessas missões de cooperação. O entrelaçamento de questões de ordem militar e econômica, buscando também uma arregimentação de ordem intelectual, será uma característica do imperialismo norte-americano e deixará profundas marcas em nosso desenvolvimento histórico – tendo em vista que é durante o regime militar que o Brasil atinge as maiores taxas de crescimento de sua história.

Para finalizar estas considerações iniciais, cabe lembrar que em um momento em que a retórica desenvolvimentista toma novo fôlego, torna-se quase impossível tentar tornar inteligível uma crítica ao crescimento econômico capitalista acelerado à qualquer custo; tentar expor as contradições deletérias para a nossa sociedade naquilo que historicamente se constituiu como o projeto de desenvolvimento capitalista acelerado é tarefa assaz complexa, porém absolutamente imprescindível, se busca-se opor às mais novas matizes da exploração do trabalho no Brasil exatamente uma crítica renovada e que contribua para a emancipação dos produtores reais de nossas riquezas, mesmo que sistematicamente expropriado. Por mais que a muitos uma fase cuja política econômica seja conduzida sob o viés desenvolvimentista seja sempre mais positiva que uma fase liberal ou neoliberal, entendemos antes que ambas as fases guardam importantes complementariedades; portanto, se há contradições e diferenças

¹¹ Aqui não será possível uma extensa discussão sobre as características do capital-imperialismo, “uma forma de capitalismo, já impregnada de imperialismo”. FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV; UFRJ, 2010, p. 149. Apenas pontuo três de suas importantes características, apesar destas não serem as únicas: “o predomínio do capital monetário, expressando a dominação da pura propriedade e seu impulso avassaladoramente expropriador”. *Ibid.*, p. 146.

entre as duas vertentes, estas não insuperáveis. Na verdade, os próprios casos que investigamos, destacando a Comissão Mista, é um importante exemplo de desenvolvimentistas que não negligenciam temas afetos aos liberais – como a inflação, o crédito e o câmbio –, além de não se deterem quando julgassem convenientes medidas austeras.

Capítulo 1 – Considerações o desenvolvimento do capitalismo brasileiro

1. Apresentação

O presente capítulo tem como objetivo tecer algumas considerações sobre o processo de transformação capitalista pelo qual passou a sociedade brasileira; mais especificamente, a partir da Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1940. Sem intuito de realizar a tarefa de esgotar – nem mesmo analisar pormenorizadamente – o tema da formação do capitalismo na sociedade brasileira, tais considerações se prestarão a destacar alguns aspectos do referido processo pertinentes ao entendimento das transformações ocorridas na *ossatura material do Estado capitalista brasileiro – especialmente, em favor de suas funções econômicas* –, sendo a formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos uma de suas expressões.

Trata-se de considerações sobre o processo de formação do próprio *capitalismo* em nossa sociedade, entendendo capitalismo como a *formação social* na qual o modo de produção capitalista é o *dominante, i. e.*, em que persistem modos de produção outros que *não o capitalista* que gravitam em torno do primeiro, tornando-se a *principal* forma de produção da vida social brasileira. Portanto, não se trata de um processo abstrato em que só possamos considerar a existência do capitalismo em uma sociedade quando da existência do modo de produção capitalista em termos *puros*, extirpando *completamente* modos de produção anteriores; mas de um processo *histórico* com todas as especificidades, permanências, adaptações e acomodações que cabem em um caso *concreto* –, “síntese de muitas determinações, portanto, unidade da diversidade”¹² – de formação de uma sociedade capitalista.

Em todas as formas de sociedade, é uma determinada produção e suas correspondentes relações que estabelecem a posição e a influência das demais produções e suas respectivas relações. É uma iluminação universal em que todas as demais cores estão imersas e que as modifica em sua particularidade. É um éter particular que determina o peso específico de toda a existência que nele se manifesta.¹³

O que aqui estamos entendendo como capitalismo brasileiro, portanto, é a formação

12 MARX, Karl. *Grundrisse: manuscritos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011, p. 54.

13 *Ibid.*, p. 59.

social na qual o modo de produção capitalista é o dominante, quando tomada a totalidade da dinâmica da produção social. Por mais que este capitalismo brasileiro seja intimamente articulado ao *sistema capitalista mundial* através do *mercado mundial* – sendo, como na expressão de Ianni¹⁴, um “subsistema capitalista” –, este só o é quando da predominância do modo de *produção* especificamente capitalista na sociedade brasileira. Logo, a existência do capital e suas diferentes *autonomizações*¹⁵ em uma formação social não implica que ela seja *necessariamente* capitalista. O capital comercial, por exemplo, pode perfeitamente subsistir – dado que pertencente à esfera da *circulação* – mesmo quando as relações especificamente de *produção* não são predominantemente *capitalistas*. Apenas quando as relações capitalistas penetram na esfera da *produção* – tornando-se esta a relação de produção dominante – é que consideraremos a existência do capitalismo na sociedade brasileira; portanto, quando propriamente a *produção* se dá em termos capitalistas, não apenas a *circulação*.

Segundo nosso entendimento, a produção se dá em termos propriamente capitalistas quando o processo de produção, ou melhor, o *processo de trabalho*, se dá subordinado – mesmo que *formalmente* – ao processo de *valorização* do capital. Sendo o capital, de um certo aspecto, *valor que se valoriza constantemente*, quando este subordina diretamente o processo de trabalho na busca deste desiderato, através da exploração do produtor direto, podemos falar de produção propriamente capitalista, mesmo que em termos formais. Portanto, trata-se de produção de *mercadorias*, de *mais-valia*, de *capital* e da própria *relação capitalista*. Para que o processo de trabalho esteja subordinado à valorização, é necessário que o trabalho também o esteja ao capital; para tanto, os *meios de produção* precisam estar sob propriedade do capital, portanto, alienado do produtor direto, o trabalhador. Dito de outra forma, os fatores *objetivos* (meios de produção) e os fatores *subjetivos* (o trabalho, que para o capital se apresenta como a mercadoria *força de trabalho*) da produção estão separados: de posse dos meios de produção (muitas vezes, inclusive, com eles se identificando) o capital subordina o trabalho, que não tem outra alternativa que vender sua força de trabalho em troca de *salário*. Desta forma, a extração de sobretrabalho se dá segundo mecanismos de *coerção especificamente econômicos*, *i. e.*, quando o produtor direto tem que adquirir os seus *meios de subsistência* no mercado, ao menos predominantemente¹⁶. Para o produtor direto, trata-se de *vender* sua força

14 IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

15 O *capital de comércio de mercadorias*, o *capital de comércio de dinheiro*, o *capital industrial*. Sobre este tema cf. MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política. Volume III, Tomo 1: o processo global de produção capitalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1984, especialmente a Seção IV (“Transformação de capital-mercadoria e capital monetário em capital de comércio de mercadorias e capital de comércio de dinheiro (capital comercial)”).

16 Sobre este tema, cf. WOOD, Ellen. *A origem do capitalismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

de trabalho para poder *comprar* seus meios de subsistência.

Do anteriormente desenvolvido – de forma bem simplificada e breve –, resulta que para podermos falar de capitalismo no sociedade brasileira, é necessário que estejam *disponibilizados* os fatores objetivos e subjetivos para o processo de produção especificamente capitalista: um mercado de força de trabalho e a propriedade dos meios de produção pelo capital. Portanto, necessita de trabalhadores *expropriados* dos meios diretos de produção sendo *compulsados* pela própria relação econômica a vender sua força de trabalho (o *valor de uso* desta mercadoria especial) em troca de seu *valor* (no caso, o valor das mercadorias que compõem seus meios de subsistência, o *salário*). Trata-se de *troca mercantil simples* para o produtor direto (M-D-M) e *troca mercantil capitalista* (D-M-D') para o capital.

Posto nestes termos, a investigação sobre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil tem como processo chave a transição das formas de trabalho compulsórias para as de trabalho assalariado. Porém, o fim da escravidão não resultou automaticamente em formas de trabalho assalariada.¹⁷ Também não significou a redefinição da posição da economia brasileira no interior do mercado mundial e na divisão internacional do trabalho. Sendo assim, os setores voltados para a exportação de gêneros agrícolas permaneceram sendo o principal eixo de acumulação de capital durante a Primeira República, mesmo que boa parte da força de trabalho fosse reproduzida através do complexo latifúndio-minifúndio (portanto, com boa parte da subsistência produzida próxima às próprias fazendas dedicadas às culturas de exportação). Apesar disso, alguns itens já são verificáveis até mesmo nesses setores rurais são mercadorias não produzidas na própria região, perfazendo já uma parcela da reprodução da força de trabalho rural.

[...] a passagem para o trabalho assalariado *expulsou* para fora dos custos de produção do café a manutenção da massa trabalhadora (ainda que a produção dos bens de subsistência possa ter permanecido dentro das fronteiras do minifúndio); no proceder-se a essa mudança de forma da produção dos meios de subsistência, procedia-se, concomitantemente, a uma mudança de conteúdo fundamental, para a existência de um modo de produção de mercadorias, pois antes, ainda que existisse, a produção de subsistência pelos próprios escravos não fundava nenhuma troca. Mesmo no caso quase geral da agricultura brasileira, de persistência de uma fraca monetarização das relações de troca – fenômeno largamente existente ainda hoje –, a própria reiteração das relações de troca acaba por escolher uma mercadoria-padrão, que se metamorfoseia em dinheiro; virão a ser o sal, o querosene, o pouco vestuário e calçado, enfim, elementares artigos da cesta de consumo dos novos produtores da agricultura de subsistência, que quase tomam o lugar do dinheiro nas novas relações de troca – o arquiconhecido esquema dos “barracões” da zona açucareira do Nordeste e das zonas de colonato do Sul. O importante é que *também* esses elementares produtos nem são produzidos pelas unidades da agroexportação nem

17 Cf. VELHO, Otávio. *Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. São Paulo; Rio de Janeiro: Difel, 1976.

pelas unidades da chamada agricultura de “subsistência”, o que forceja a diferenciação da divisão social do trabalho em *outros segmentos* do sistema econômico.¹⁸

Neste sentido, mesmo que de forma rudimentar, já no interior do setor agroexportador podemos observar uma parte importante da reprodução do trabalhador tendo que ser adquirida através de relações mercantis. Além destes produtos mencionados por Oliveira como constantes da cesta de consumo básica deste trabalhador rural, a renda auferida pela exportação de gêneros agrícolas – com destaque evidente para o café – também concorreu para a formação de uma demanda interna para produtos manufaturados – principalmente nas cidades em que se processavam as atividades comerciais de exportação e correlatos –, além de propiciar recursos internos para eventuais inversões no setores industriais. Dada a atração exercida pela rentabilidade da agricultura de exportação, pôde a indústria obter um certo crescimento, mas apenas limitado e subordinado ao setor agroexportador. Mesmo assim, especialmente durante a década de 1920, a indústria conseguiu obter a importação de alguns insumos básicos para a ampliação de sua capacidade instalada – o que vai ser de suma importância para entender o crescimento industrial verificada no período inicial da década de 1930. O fato é que antes mesmo da preponderância assumida na década de 1930, a indústria, especialmente de bens de consumo, já se fazia presente na economia brasileira. Em verdade, entendendo em seus aspectos físicos – *i. e.*, no âmbito de seu valor de uso – existem indústrias no Brasil desde século XIX, por mais que estas encontrassem imensa dificuldade em se estabelecer e tornarem-se eixo privilegiado de acumulação.¹⁹

Dado que não é nosso objetivo nos alongarmos muito sobre o período da Primeira República, faremos apenas mais algumas considerações acerca das relações externas de nossa economia. A *intermediação comercial e financeira* da maior parte da produção daquele período se encontrava nas mãos de agentes externos, inexistiam dispositivos para que tal intermediação ocorresse internamente. Tal fato implicava em constantes fluxos de valor para exterior – especialmente para a Inglaterra – no sentido de valorizar as autonomizações do capital existentes na esfera da circulação financeira, no exterior. Portanto, segundo Francisco de Oliveira, a forma própria do valor naquele período era a *libra* – com ausência dos meios monetários internos em quantidade suficiente; portanto, era nessa moeda que estimava-se o acúmulo de riquezas, sendo comum, inclusive o uso da libra para cálculos financeiros

18 OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989, pp. 15-16.

19 Sobre as raízes da produção industrial no séc. XIX – mais especificamente no Rio de Janeiro –, cf. OLIVEIRA, Geraldo Beauclair de. *Raízes da indústria no Brasil: a pré-indústria fluminense, 1808-1860*. Rio de Janeiro: Studio F&S, 1992.

internos.

Dada esta importância da libra para a intermediação das trocas no país durante a Primeira República, o setor agroexportador gozava de uma posição chave. Sendo o principal gerador de divisas, também contava a seu favor com este argumento pelo estímulo a sua própria posição no conjunto da economia brasileira; ou seja, que dada a importância das divisas em libra, as atividades que mais contribuíssem para a sua aquisição deveriam ser estimuladas. Neste sentido, ocorreram algumas valorizações do café (principal artigo de exportação), com o governo adquirindo um parcela da produção no sentido de sustentar seu preço. A contradição residia no fato que, para se operar esta valorização, empréstimos em libras eram feitos – o que acarretaria em futuras demandas nesta mesma moeda para a sua amortização. Portanto, se por um lado a cultura de exportação trazia divisas, por outro – no que tange ao café –, também exigia o seu dispêndio para manter o preço do café.

Política cambial e de valorização do café estavam, pelo menos na aparência, associadas de forma contraditória. A ausência dos meios internos de intermediação monetária e financeira dava oportunidade à existência desta associação. Neste sentido, a política monetária sempre procurava acompanhar a paridade com a libra, levando, em certos momentos de exiguidade desta moeda, o governo à enxugar os meios monetários excedentes – diminuindo a disponibilidade de meios internos de pagamento. Dada a existência da política de valorização, desvalorizações em moeda nacional não eram expedientes obrigatórios para privilegiar a colocação do café no mercado mundial.

É exatamente na crise dos esforços da valorização do café no final dos anos 1920, potencializada pelo avanço dos plantios na segunda metade dos anos 1920²⁰ que se deve buscar as raízes da crise deste padrão de acumulação da economia brasileira. É claro que a crise de 1929 vai impactar ainda mais esta crise, mas o fato que a crise mais fundamental é, como dito, na *acumulação agroexportadora*. Apesar da consagrada expressão *substituição de importações*, que passa a impressão que o processo de industrialização se dá por causa de imperativos da *demanda*, o início dos anos 1930 vão experimentar, ao nosso ver, uma *substituição de forma de acumulação* – dada a sua inviabilidade patente após a crise de 1929²¹.

Mais uma consideração deve ser feita sobre este período: esta forma de articulação da economia mercantil agroexportadora do Brasil com a capitalismo mundial não pode ser

20 MALAN, Pedro *et al.* *Política externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977, p. 115.

21 “A participação do comércio brasileiro no comércio mundial (importações somadas às exportações) caiu de 1,35% em 1928 para 0,96% em 1931, não retomando antes da guerra a importância dos anos pré-crise.” *Loc. cit.* (Os autores usam os dados de LEAGUE OF NATIONS. *Statistical Year-Book...*).

entendido alienando-se da relação de nosso país com os grandes centros de poder *imperialistas*:

A intermediação comercial e financeira externa [...] não é um acaso nessa trama de relações: ela é *a relação*. Seu epicentro é a Inglaterra, na fase típica de exportação de capitais; seu nome é *imperialismo*. É claro que o movimento abrange mais que a Inglaterra, mas o centro financeiro por excelência é a City.²²

É este capitalismo, em sua forma imperialista clássica, que entra em crise após 1929 e durante boa parte da década de 1930, criando intensas convulsões sociais em todo o mundo capitalista. Neste contexto, o capitalismo para poder se expandir no Brasil deveria buscar outro caminho, utilizando as potencialidades *internas* de realização desta produção de mercadorias – o que implica na busca de novas formas de acumulação e de inserção no processo produtivo. Somente após a Segunda Guerra Mundial, o comércio exterior do Brasil passa a retornar a níveis pré-crise; neste momento, portanto, o capitalismo e sua forma contemporânea – o *imperialismo* – passa por profundas reconfigurações, o que não poderia deixar de impactar na inserção do Brasil no capitalismo mundial do pós-Segunda Guerra. A própria hegemonia estadunidense, o ambiente da Guerra Fria e as tensões político-militares delas decorrentes não poderiam deixar de imiscuir-se com as questões relativas aos fluxos internacionais de capitais e a sua forma. Porém, antes deste período de reinserção da economia brasileira no capitalismo internacional de forma mais profunda, da década de 1930 até após ao fim da Segunda Guerra Mundial (como referido anteriormente), experimentou-se um forte processo de redefinição das bases de acumulação de capital em que a realização *interna* passa a se tornar o principal eixo desta acumulação. Dada a conjuntura crítica internacional, os empecilhos representados pelo processo de intermediação comercial e financeira externa são suspensos durante este período, abrindo a necessidade de criar internamente os meios de acumulação de capital e abrindo a possibilidade de avançar no processo de complexificação da divisão social do trabalho e do aprofundamento do próprio *capitalismo* – suas relações de produção e forças produtivas – no Brasil. Portanto, abre-se a possibilidade de que as bases de acumulação, além de passar para o eixo *urbano* (onde relações de assalariamento são mais comuns que no campo), sejam construídas através do processo de *industrialização* da nossa economia; *i. e.*, através da *subordinação real* do processo de trabalho ao processo de valorização do capital, o que implica em profundas transformações na própria base material do aparato produtivo nacional em favor de aumentos de *produtividade* do trabalho e, conseqüentemente, da extração de *mais-valia relativa* dos

22 OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 36.

produtores diretos.

2. A década de 1930 e o aprofundamento do capitalismo no Brasil

O modelo de acumulação da Primeira República entra em crise em 1929 *antes* do estouro da crise mundial. Este fato é importante frisar para que não se entenda a mudança na forma de acumulação que se instaura a partir de 1930 como um mero reflexo da mudança da *demanda* internacional, levando a que a acumulação se dê em termos muito mais *internos* do que externos: foi exatamente a crise *daquele modelo de acumulação*, baseado na realização *externa* e também dependente da intermediação comercial e financeira – modelo este que estimulou grande avanço do plantio de café na década de 1920 – que promove a mudança para um *outro modelo de acumulação* baseado na realização interna. Apesar da vulnerabilidade externa no que toca à realização e a intermediação comercial e financeira, esta inserção do Brasil na economia internacional implicava já uma correlação de forças *internas* à sociedade brasileira, o que implica uma dada configuração *interna* das relações de produção e das forças produtivas afins com a referida inserção na divisão internacional do trabalho. Portanto, o que se observa depois da década de 1920 é uma reconfiguração *interna* da forma de acumulação – com todos os limites e permanências que ainda podiam se observados na condução da política econômica do período, como será posteriormente abordado.

Como lembra Vilella e Suzigan²³, a *manutenção* das taxas de crescimento durante este período foi garantida pelo avanço da participação do setor de transformação no produto e também pelo avanço da agricultura voltada para o mercado *interno*. Consequentemente, este período registrou um decréscimo da renda gerada pelo setor *agroexportador*. Segundo os termos expostos pelos referidos autores, todos os períodos de avanços das atividades agroexportadoras coincidiu com o momento de avanço na *formação de capital* – dada a dependência das importações de máquinas, equipamentos e matérias-primas das divisas trazidas pela agroexportação. Portanto, os avanços na indústria na década de 1930 se deu pelo uso de uma *capacidade ociosa industrial* formada no último período de crescimento das exportações do café (até 1928).

Segundo a consagrada expressão, este período é de transição do *eixo dinâmico da economia* para o setor *urbano-industrial*. Isto significa, não que o setor urbano-industrial

23 VILLELLA, Annibal; SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1989-1945*. 2. ed.. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.

tenha tido uma participação maior no produto nacional (fato só ocorrido na década de 1950), mas que este setor durante este período cresce de forma mais *acelerada* que os outros setores da economia. Como dito anteriormente, estas profundas transformações no sistema produtivo brasileiro não poderia deixar de incidir na correlação de forças entre as frações e as classes sociais: na verdade, o *sentido* das próprias mudanças socio-econômicas frente a crise do modelo agroexportador foi animada pelas contradições entre as forças sociais em pugna com a forma pela qual se deu as suas relações. Tais contradições chegam, como se sabe, ao nível do Estado *strictu sensu*, isto é, da *sociedade política*²⁴ – com a ruptura institucional da “Revolução de 1930”. Portanto, as mudanças na *direção* deste Estado pós-1930 foram fundamentais para o estabelecimento de algumas coordenadas básicas de uma forma de acumulação mais girada para a realização interna – não deixando de levar em consideração todas as hesitações e continuidades em alguns elementos particulares da condução da política econômica do período.

Sendo já muito vasta a literatura sobre o período após 1930, o que queremos destacar como importantes mudanças durante este período é exatamente o estabelecimento de novas *agências* na ossatura material deste Estado capitalista *em transição*²⁵ em favor das funções econômicas deste Estado. Para fazer frente à nova situação interna, conjugada com a situação externa, o Estado teve que se *aparelhar* com novas instituições que interferiam intimamente na acumulação de capital no Brasil. No quadro à seguir, expomos uma cronologia, não exaustiva, de algumas importantes mudanças ocorridas no aparelho econômico do Estado brasileiro de 1930 à 1945.

Quadro 1.1 Cronologia da criação de algumas agências do aparelho econômico do Estado, medidas e outros eventos relevantes (1930-1945)	
Anos	Agências
1930	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
1931	Conselho Nacional do Café; Instituto do Cacau da Bahia; Caixa de Mobilização Bancária
1932	Ministério da Educação e Saúde Pública
1933	Departamento Nacional do Café; Instituto do Açúcar e do Alcool.
1934	Conselho Federal de Comércio Exterior; Instituto Nacional de Estatística; Código de Minas; Código de Águas; Plano Geral de Viação Nacional; Instituto de Biologia

24 Cf. GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere, volume 3*: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

25 DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses*: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

	Animal.
1937	Conselho Brasileiro de Geografia; Conselho Técnico de Economia e Finanças; Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil
1938	Conselho Nacional de Petróleo; Departamento Administrativo De Serviço Público (DASP); Instituto Nacional do Mate; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
1939	Plano de Obras Públicas e Aparelhamento e Defesa
1940	Comissão de Defesa da Economia Nacional; Instituto do Sal; Fábrica Nacional de Motores
1941	Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); Instituto Nacional do Pinho
1942	“Missão Cooke”; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)
1943	Coordenação de Mobilização Econômica; Companhia Nacional de Álcalis; Fundação Brasil Central; Usina Siderúrgica de Volta Redonda; Consolidação das Leis de Trabalho (CLT); Serviço Social da Indústria (SESI); Plano de Obras e Equipamentos; I Congresso Brasileiro de Economia
1944	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial; Serviço de Expansão do Trigo
1945	Conferência de Teresópolis; Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC); Decreto-Lei nº. 7.666, sobre atos contrários à ordem moral e econômica
FONTES: IANNI, <i>op. cit.</i> , pp.35-36; MALAN <i>et al.</i> , <i>op. cit.</i> ; VILLELA e SUZIGAN, <i>op. cit.</i> ; DRAIBE, <i>op. cit.</i>	

A importância deste período para as transformações no aparelho econômico do Estado não se dá tanto pela *densidade* de novas instituições, ministérios, etc., durante o período – já que a complexificação e diversificação deste aparelho econômico do Estado se dará de forma mais intensa depois de 1939 –, mas sim pelo *início* deste processo de *transição*. Como todo processo de transição, não deixa de haver algumas hesitações, indefinições e continuidades com períodos anteriores – na manutenção da política de valorização do café, apesar da taxa incidir sobre os agroexportadores; legislações impedindo a entrada de novos maquinários em indústrias tidas como em *superprodução* (como no caso do ramo têxtil). Mas, no que diz respeito ao favorecimento a uma forma de acumulação *crescentemente* realizada no setor urbano-industrial, a instauração da primeira iniciativa em favor de um *salário mínimo*, foi a medida mais significativa. Como se sabe, a fixação de seu valor e sua entrada em vigor só se deu em 1940, mas o que é importante é destacar que neste período a percepção do aprofundamento do processo de transição da acumulação para o setor urbano-industrial já colocava no horizonte do Estado uma forma de disciplinar e regular esta oferta de mão de obra que afluía às cidades. Mais à frente, quando de sua efetiva implementação, avaliaremos seus efeitos.

Portanto, em nosso entendimento, o principal elemento que legitima falar de uma mudança durante o período após 1930 é exatamente a ampliação e complexificação do aparelho econômico do Estado – com destaque para o Conselho de Economia e Comércio Exterior, pois, como lembra Ianni²⁶, expressou uma das primeiras iniciativas em favor de uma ação de *planejamento* na condução da política econômica e da natureza da inserção do Estado no processo de acumulação de capital. Os limites destas mudanças no aparelho econômico do Estado e na condução da política econômica devem ser entendidos à luz dos intensos conflitos sociais pelos quais vinha passando a sociedade brasileira durante o período de inícios da década de 1920 e que vai até a instauração do Estado Novo em 1937, sendo a própria ruptura de 1930 uma das expressões deste conflitos pelos quais passavam a sociedade brasileira. Este período contou com eventos como a “Coluna Prestes”, o “Tenentismo”, “Aliança Nacional Libertadora”, “Revolta Constitucionalista de 1932”, “Bloco Operário e Camponês”, entre outros, que evidenciam a turbulência social implicada no processo de transformação da economia e da sociedade brasileira. É significativo notar que é durante o Estado Novo e o período da Segunda Guerra que se aceleram os dispositivos, agências e instituições econômicas do Estado, *i. e.*, quando *politicamente* a correlação de forças, cuja dominância era exercida de forma ainda mais autoritária nestes períodos, permitiu a implementação de transformações de mais fôlego, como veremos à seguir. No que tange ao período após 1930 até o início da Segunda Guerra, é interessante também notar que é exatamente em 1933 que as taxas de crescimento industrial se tornam mais intensas (11%)²⁷, mantendo esta tendência até 1939, ou seja, após o sufocamento da “Revolução de 1932”, que, inclusive, foi significativo nos gastos do Estado naquele período, o levando a fazer importantes emissões para cobrir estes gastos.

Retornando ao tema das *permanências* da política econômica após 1930, podemos destacar que estas foram mais intensas no que tange à política cambial, fiscal e monetária. Apesar das mudanças ocorridas em alguns momentos, tais foram forçadas pelas circunstâncias, retornando, assim que a conjuntura permitisse, à linha política anteriormente adotada. Tais medidas implicam no *controle da inflação*, na *contenção dos gastos públicos* e na *valorização* do câmbio.

A política econômica seguida daí por diante [... procurou] sempre o equilíbrio orçamentário, reduzindo despesas; adotou a contração dos meios de pagamento como remédio à depressão, e conteve a desvalorização cambial, introduzindo o controle direto das operações cambiais. Não fosse a ocorrência de eventos

26 IANNI, *op. cit.*

27 VILLELA e SUZIGAN, *op. cit.*

inesperados que fizeram aumentar grandemente a despesa do Governo em 1932, talvez os efeitos da Grande Depressão tivessem sido mais profundos.²⁸

Portanto, apesar de serem significativas as mudanças neste período no que tange à condução da política econômica, estas devem ser entendidas nos seus limites, hesitações e incompletudes. Ou seja, apesar do período Vargas ser mais conhecido por causa das transformações que operou, não se pode perder de vistas estas importantes permanências.

3. O período da Segunda Guerra Mundial

O início do conflito mundial em 1939 implicou em importantes impactos na economia brasileira, intensificando algumas e coarctando outras tendências que já vinham se desenvolvendo há alguns anos. Destacamos dois eventos importantes *antes* de 1939 que serão de grande importância para os períodos posteriores: i) o golpe de Estado de 1937, instaurando o *Estado Novo*; ii) a criação da *Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil*. O primeiro cria o ambiente político (*i. e., ditatorial*), que permitiria ao Executivo assumir cada vez mais funções, estabelecer uma *autonomia relativa* ainda mais acentuada em suas ações, fortalecer a posição dos militares na condução do governo, além, é claro, de “apaziguar” turbulências sociais que vinha surgindo desde a década anterior mas que tem um momento intenso com a tentativa de levante ocorrido em 1935. O segundo representa a primeira iniciativa de criar algum dispositivo de financiamento de longo prazo pelo governo, ou seja, um dispositivo com funções de banco de investimentos, já que, como veremos, este representou um importante meio de concessão de crédito ao setor privado da economia neste período de guerra, principalmente a partir de 1941.²⁹

Na década de 1930, as relações de troca da economia brasileira pioraram bastante em relação ao período anterior, sendo “reduzidas à metade e a receita de exportações, em libras, caiu à terça parte, embora o volume exportado tenha-se mantido praticamente constante”³⁰, por força da depressão econômica mundial. Isto ocorre apesar da manutenção da política de valorização – que durante este período pesava sobre o próprio setor exportador através de imposto específico para efetuar a compra do excedente. Este fato leva a mais uma edição da crônica escassez de divisas durante as primeiras décadas do capitalismo brasileiro. Sendo premido por gastos inesperados, além das necessidades da queda na arrecadação por força da

28 *Ibid.*, p. 27.

29 *Ibid.*, p. 198.

30 *Ibid.*, p. 189.

redução das importações³¹, o governo acaba tendo que realizar uma expansão dos meios de pagamento, levando a uma desvalorização cambial. Além de ser uma tentativa de beneficiar o setor agroexportador (que passa a ter o algodão como principal produto), barateando os seus preços internacionais, este também teve um efeito protetivo à indústria, já que tal fato levou ao encarecimento das importações. Este último ponto é significativo porque o governo toma tal medida, inicialmente, como meio de desestimular as importações e fazer face à escassez de divisas. Neste sentido, também ocorre o controle de divisas pelo governo (através do Banco do Brasil), selecionando por critérios de essencialidade o seu fornecimento (entre 1934 e 1937 é que se tem um período de relativa liberdade cambial). Posteriormente, dada a experiências dos intelectuais formuladores de política econômica dos efeitos positivos para a indústria, é que tais medidas seriam tomadas, não mais com o objetivo primeiro de conservar e garantir o bom uso das divisas (principalmente no serviço da dívida), mas também como forma de fomentar a indústria; ou seja, o interesse na forma *dinheiro* antecede, historicamente no caso brasileiro, o interesse na forma *produtiva* (neste caso, industrial) do capital.

O início do conflito mundial impacta a economia brasileira de duas formas: i) restabelece a melhora nas relações de troca, por força do aumento das exportações e também do preço internacional do café; ii) provoca a desaceleração do crescimento da capacidade instalada industrial por causa da falta de acesso às importações de insumos, dada as dificuldades de transporte marítimo durante o conflito. Além disso, por força de acordos feitos com os norte-americanos na renegociação da dívida externa, é restabelecida a liberdade cambial em 1939.

O período que se inicia em 1939 pode ser entendido como um marco na *possibilidade* de reinserção da economia brasileira na dinâmica do capitalismo mundial por uma série de razões. A primeira delas é a volta de uma relativa liberdade cambial neste ano (Lei nº. 1.201, de 8-4-1939), instaurando três regimes de câmbio: oficial, livre-oficial (composto por 30% das divisas geradas pelos principais produtos da pauta de exportação, que servia aos compromissos do governo e aos fundos para o movimento de capitais privados) e livre (que atendia às exportações em geral e serviços correlatos).³² Esta relativa liberalização (relativa, porque uma parte das divisas ainda deviam ser controladas e direcionadas para a cota oficial e livre-oficial) se deu como parte de um acordo de renegociação de atrasados comerciais (US\$ 20 milhões) com Estados Unidos, já que em 1937, além do estabelecimento do monopólio de divisas com o Banco do Brasil (em face da escassez ocorrida naquela conjuntura), o governo suspendeu os pagamentos dos serviços da dívida. Apesar disto, foram poucos, até este

31 O imposto sobre as importações era a principal fonte de arrecadação do Estado brasileiro até a década de 1930.

32 MALAN *et al.*, *op. cit.*, pp. 448; 450.

momento, os períodos de forte controle das cambiais (os mais recentes tendo sido em 1931 e 1933, o que indica um certo enraizamento do prática de política econômica liberalizante no que tange ao câmbio).

Ainda não é neste momento que o Brasil se insere novamente no comércio internacional nos níveis de antes de 1928, mas este acordo é importante porque já marca uma afinidade econômica e *política* crescente com o capitalismo norte-americano. Neste caso, o que ocorre é já um primeiro *ajuste* da política econômica às praxes demandadas para que se obtivesse acesso ao capital-dinheiro de origem norte-americana – o que não deixa de ser uma primeira característica do *imperialismo* no nascedouro de suas características contemporâneas e sob a hegemonia estadunidense, *i. e.*, segundo proposto por Fontes, *capital-imperialismo*.³³ O processo de construção dos marcos institucionais, políticos, militares e *intelectuais* da hegemonia imperialista estadunidense só vão se consolidar após a Segunda Guerra e com os acordos de Bretton Woods³⁴; porém, este é um marco importante do alinhamento intelectual da política econômica brasileira – se não na forma, mas no conteúdo, já que antes a procura pela liberalização do câmbio já ocorrera, mas com objetivos diferentes –, apesar das indecisões e limites que ocorrem durante todo o período.³⁵

Em 1939, a parca recuperação das exportações que se observa a partir de 1936, é fortemente bloqueada, entre outros fatores, pela perda dos mercados da Alemanha (que chegou a ser o segundo país de destino das exportações brasileiras), dos países do leste da Europa e pelas restrições às comercialização por causa dos esforço de guerra. Portanto, é apenas em 1941 que as exportações brasileiras atingem níveis maiores que de 1937 (apenas em 1944 o Brasil atinge níveis superiores aos de 1928, o que marca a volta da economia ao comércio internacional), como se pode observar na Tabela 1.1 (*infra*).

Este hiato entre 1939 e 1941 é importante porque mostra como não dependeu de um ajuste *automático* e *mecânico*, através de dispositivos “naturais” do mercado, a reinserção da economia brasileira – mais especificamente, suas exportações – aos fluxos comerciais internacionais, respondendo a estímulos de mercado gerados no período: antes, dependeu de ajustes *políticos* internacionais que pudessem viabilizar esta reinserção. Segundo Malan *et al.*, a expansão das exportações ocorrem como resultado do efeito conjunto de:

33 FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV; UFRJ, 2010.

34 PEREIRA, João Márcio. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

35 HONORATO, Cezar; OLIVEIRA, Geraldo Beauclair de. “A economia brasileira durante a Segunda Guerra Mundial”. In: COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Segunda Guerra Mundial: um balanço histórico*. São Paulo: Xamã; USP, FFLCH, Departamento de História, 1995.

a) assinatura do Acordo Interamericano do Café no final de 1940, garantindo preço e quota para o café brasileiro exportado para os Estados Unidos; b) assinatura de diversos acordos de suprimento de materiais estratégicos aos Estados Unidos; e c) suprimento de neutros, especialmente sul-americanos e de alguns países membros da comunidade Britânica.³⁶

Estes mesmos autores entendem que o interesse dos Estados Unidos nestes acordos se davam, tanto pela necessidade dos países latino-americanos em gerar divisas para saldar as obrigações oriundas do aumento das exportações norte-americanas para estes países, quanto para se assegurar da eliminação do que ainda existia de influência política de países do Eixo sobre eles – além de buscar negociar cooperação militar desses países.³⁷ Portanto, como se pode notar, questões políticas e militares foram de fulcral importância para a reinserção do Brasil no comércio internacional. A Segunda Guerra representou, então, muito mais um *estímulo* às exportações do que um *obstáculo* a elas – diferentemente do que aconteceu com as importações.

As mudanças ocorridas no comércio exterior durante a Segunda Guerra não se resumem aos aspectos *quantitativos* (aumento das exportações): os aspectos *qualitativos* das mudanças também foram consideráveis, *i.e.*, entre outras coisas, a *diversificação* da pauta de exportações e inclusão de novos *mercados* por causa das restrições de guerra. Na década de 1930, o *algodão* tinha suplantado o café como principal produto de exportação (lembrando das intensas restrições e da queda do poder de compra das exportações em face da Depressão). Apesar de em 1939 o café já ser de volta principal produto na pauta de exportações (39,9%), o algodão ainda é responsável por 20,5%, como se observa na tabela à seguir:

Tabela 1.1
Estrutura das Exportações por produtos selecionados (1939-1952)
(Em %)

Anos	Café em Grão	Algodão em Rama	Tecidos de Algodão
1939	39,9	20,5	0,5
1940	32,0	16,9	1,4
1941	30,0	15,0	3,1
1942	26,3	8,6	10,6
1943	32,2	4,8	12,7
1944	36,1	6,2	9,8

³⁶ MALAN *et. al.*, *op. cit.*, p. 129.

³⁷ *Ibid.*, p. 130.

1945	34,9	8,6	11,5
1946	35,3	16,1	3,9
1947	36,6	14,5	5,9
1948	41,6	15,6	2,2
1949	57,6	10,0	0,2
1950	63,8	7,8	-
1951	59,8	11,8	-
1952	73,7	2,5	0,1

FONTE: MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 133.

Importante notar que até 1941, a participação do algodão na pauta de exportações ainda é considerável, apesar de declinante; exatamente a partir de 1942, aumenta a participação dos tecidos nas exportações brasileiras, como resultado dos acordos firmados em 1940. O café, durante todo o período, permanece sendo o principal produto de exportações, sendo impulsionado pelos referidos acordos. No que tange aos produtos estratégicos fornecidos, seus preços foram fixados nos acordos, o que gerou uma intensa discussão, já que no Brasil esses preços foram considerados insatisfatórios. Além do interesse político brasileiro em contribuir para o esforço de guerra e se alinhar aos Estados Unidos, os produtores brasileiros foram provavelmente compensados pelo simples fato da disposição americana em efetuar tais compras e pelo aumento do *quantum* exportado – aumento que provavelmente não ocorreria não fossem os acordos. Segundo Malan *et al.*, apesar de ser muito difícil precisar a importância de tais acordos para o total das exportações, com “base nas informações incompletas disponíveis, entretanto, parece ser impossível que menos de 60% do valor das exportações fossem objetos de tais acordos”.³⁸

Outra importante mudança qualitativa nas exportações durante o período, impulsionada pelos acordos internacionais, foi a alteração dos países de destino das exportações. Como dito, com o desencadear do conflito, a Alemanha deixa de ser o segundo mais importante destino das exportações brasileiras, em favor da Grã-Bretanha (que desde 1914 deixara de ser a principal parceira comercial). Além da Alemanha, França, Bélgica, Holanda e Japão também deixaram de ser destino de boas partes das exportações brasileiras, por causa do conflito, que em 1939 e 1940 somavam, respectivamente, 33,8% e 15,1%.

³⁸ *Ibid.*, p. 132.

Tabela 1.2
Exportações por países de destino selecionados (1939-1946)

											(Em%)
Anos	Estados Unidos	França	Bélgica	Alemanha	Holanda	Reino Unido	Itália	Canadá	Argentina	União Sul-Africana	Japão
1939	36,2	6,3	2,9	12,0	4,8	9,6	2,4	0,3	5,5	-	5,4
1940	42,3	4,2	1,4	0,6	0,9	17,3	2,2	2,1	7,2	0,6	5,8
1941	57,0	-	-	-	-	12,2	0,1	3,4	9,2	1,0	4,0
1942	45,6	-	-	-	-	16,4	-	0,6	13,2	3,3	-
1943	50,6	-	-	-	-	14,1	-	0,4	9,2	8,1	-
1944	53,1	-	-	-	-	12,6	-	0,5	13,7	2,2	-
1945	49,4	0,4	1,4	-	0,7	12,2	4,8	0,8	12,0	2,7	-
1946	42,2	2,1	4,3	-	2,9	8,8	4,8	0,9	7,5	1,7	-

FONTE: MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 131.

Importante destacar o aumento das exportações também para o Canadá e para a União Sul-Africana, que, apesar de ter percebido uma expansão menor, também eram áreas nas quais as transações eram feitas em libras. Segundo o acordo Anglo-Brasileiro de 1940³⁹, os pagamentos em libras ficariam bloqueados em uma conta especial especial e só poderiam ser usados, posteriormente, em pagamentos de transações também em libras. Este bloqueio dos saldos de exportações também ocorreu com outros países, configurando, em ambos os casos, uma capacidade para importar que não era *imediata*, ou seja, não geravam divisas imediatamente disponíveis para a economia brasileira. Este fato, como se sabe, animou intensos debates após a guerra e depois no Brasil sobre o uso, conveniente ou não, dessas divisas e as razões da deterioração das condições cambiais depois de 1946 – tema este que discorreremos na próxima seção. Portanto, a redefinição dos países compradores das exportações brasileiras, como dito, implicou em transformações *qualitativas* no preciso sentido de que o próprio poder de comando sobre recursos reais dos saldos nessas moedas formados ao longo deste anos era escalonado no tempo (mesmo que não de forma muito clara, para “depois da guerra”) de acordo com a posição dos novos países importadores do Brasil na economia internacional e, *principalmente*, da situação política interna e internacional de cada um desses países durante e depois da guerra.

De fato, após o término do conflito, uma parte considerável destes saldos em libras esterlinas bloqueados no Banco da Inglaterra foram usados para a aquisição de antigas ferrovias sob propriedade de capitais ingleses que não eram mais de interesse, dado o estado

³⁹ *Ibid.*, p. 134.

de grande deterioração em que se encontravam, demandando urgentemente de reparos, reaparelhamentos e expansões – investimentos estes que estes grupos ingleses não estavam dispostos a fazer. Porém, era de fulcral importância os investimentos nestes ramais, seja pela estrangulamento que provocava o estado que então vigia, seja pelas fortes tensões sociais, sob a forma de revoltas e quebraadeiras, que suscitavam os desconfortáveis e ineficientes serviços prestados por tais companhias. Sendo assim, o preço pago com os saldos em libras foi mais que compensador para os ingleses.⁴⁰ O saldo que restou da operação de nacionalização das estradas de ferro inglesas perderam em muito o seu poder de compra, já que em 1949 o governo inglês anuncia a desvalorização da libra.

Apesar destes termos privilegiados em que foram negociados os saldos com a Inglaterra, o que demonstra o poder político deste país mesmo após as perdas sofridas durante a guerra, nada se compara à hegemonia que exercera sobre longo período da história econômica brasileira pré-1914. É exatamente neste período que se inicia um alinhamento mais íntimo com as prescrições da nova potência hegemônica deste capitalismo mundial em intenso processo de crise e de redefinição durante e após a Segunda Guerra: os *Estados Unidos da América*⁴¹.

Sendo assim, ainda observando a tabela anterior, fica clara, não apenas a manutenção, mas também a *expansão* dos Estados Unidos como principal destino das exportações brasileiras no período. À despeito da crescente dependência das exportações brasileiras das compras norte-americanas, já bastante enfatizada pela literatura, destacamos que, junto com os acordos que estabeleceram os termos do comércio durante a guerra, também foram estabelecidos fornecimentos de matérias-primas estratégicas, cujos valores nem eram informados desagregadamente⁴². Já que estas matérias-primas estratégicas também serão objetos de acordos a partir da Guerra da Coreia, em nosso entendimento, portanto, os acordos

40 Sobre este assunto, cf. MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. Como veremos posteriormente, a documentação da Comissão Mista que versava sobre os investimentos nos transportes ferroviários suburbanos também mencionam essas tensões sociais que se expressavam nos ramais de passageiros de grandes cidades. Cf. COMISSÃO MISTA BRASIL ESTADOS UNIDOS (CMBEU). *Projetos. Volume 1*. Rio de Janeiro, 1953, especialmente “II. Estrada de Ferro Central do Brasil. Trens Suburbanos”.

41 É durante a guerra que se formam no Brasil algumas importantes agências norte-americanas com fins de exercer influência intelectual, política, militar e econômica sobre o país, como o *Instituto de Assuntos Inter-Americanos*, a *Missão Taub*, a *Missão Cooke*, entre outros. Apesar de algumas importantes mudanças com relação a outras agências formadas posteriormente (como a *Missão Abbink* e a *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos*), elas marcam o início do uso da estratégia americana – que marcará a face do exercício de seu imperialismo – de buscar uma *sinergia* entre cooperação técnica, prescrições políticas, alinhamento militar internacional e seu capital-dinheiro sob a forma de *capital portador de juros*, no sentido conferido por Marx em seu Livro Terceiro d’*O Capital*. Tudo isso viabilizado, entre outros meios, por essas referidas agências. No próximo capítulo trataremos destas importantes instituições.

42 cf. MALAN *et al. op. cit.*

envolvendo tais matérias-primas se configuram em um importante precedente para as posteriores tratativas econômicas, militares e diplomáticas, como veremos.

Apesar do aumento das exportações durante o período da guerra e a ultrapassagem dos níveis de exportação de antes de 1928, as exportações pouco passam de 11% do PIB ao final do período⁴³, o que patenteia que não houve uma reversão da situação da década de 1930 no que tange à maior participação do mercado interno na dinâmica econômica brasileira. Além disso, por alguns momentos, a indústria ultrapassa a agricultura em participação na economia, mesmo que de forma intermitente, ao longo dos anos da guerra, como se observa na tabela a seguir:

Tabela 1.3
Produto Interno Bruto: Total e por Setores (1939-1952)
(Em Bilhões de Cruzeiros Correntes)

Anos	PIB	Agricultura	Indústria	Transporte e Comunicações	Comércio	Governo	Outros Serviços
1939	47,5	10,9	9,1	2,6	6,8	4,6	6,7
1940	50,2	10,9	9,8	2,9	7,0	5,4	7,3
1941	58,0	12,5	11,9	3,3	8,2	5,8	8,5
1942	65,6	13,9	13,8	4,0	8,9	6,6	10,8
1943	83,1	17,7	18,3	4,7	11,8	7,1	14,4
1944	107,8	23,0	22,9	6,7	15,6	9,1	18,4
1945	127,9	26,3	27,3	8,0	18,5	11,6	20,6
1946	163,4	33,8	35,3	10,2	23,3	14,8	24,5
1947	182,6	37,5	39,4	11,2	27,3	16,0	27,4
1948	214,8	47,1	47,8	14,1	31,2	19,3	26,9
1949	253,7	55,1	53,8	16,0	36,3	22,9	35,4
1950	300,7	67,6	68,8	19,6	41,8	27,3	36,2
1951	356,2	83,1	81,8	25,4	51,5	31,8	24,8
1952	438,1	104,4	90,0	29,8	59,9	37,0	57,0

FONTE: MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 429.

Sem entrar nas controvérsias sobre as deficiências e qualidades de certas construções estatísticas, o que cabe aqui destacar é exatamente a *transição* que representa este período, com todas as indefinições, recuos e avanços comuns em tais processos. Apesar de neste

43 1939: 14,3%; 1940: 11,8%; 1941:13,9%; 1942: 13,6%; 1943: 12,5%; 1944: 11,9%; 1945: 11,7%. Segundo dados do Grupo Misto BNDE-CEPAL *apud* MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 93.

período a indústria ter crescido à taxas anuais de 5,4%⁴⁴, enquanto que entre 1933 e 1939 estas taxas foram de 11%, ela ainda conseguiu manter uma participação das mais importantes na economia – isto mesmo com as restrições para importar do período da guerra. Confrontando este fato com o aumento dos preços internacionais dos produtos de exportação (em especial o café), apesar do *quantum* ter decrescido, percebe-se que foi o aumento dos preços internacionais, e não o aumento da produtividade da agricultura, que mais contribui para a participação da agricultura na economia. Portanto, no que diz respeito às transformações da economia tocantes à diversificação da estrutura produtiva, ao processo de trabalho e sua subordinação real à acumulação de capital, *i. e.*, *industrialização*⁴⁵, o período que se inicia com a Segunda Guerra Mundial tem mais mudanças *qualitativas* na indústria que na agricultura.

As importações sofreram fortemente com as restrições e com a conjuntura dos fluxos comerciais internacionais da Segunda Guerra, ocorrendo forte contração do *quantum* e uma duplicação de seus preços. Assim como no caso das exportações, as mudanças que ocorreram não foram apenas *quantitativas*: sob certo ponto de vista, podemos dizer que as próprias mudanças quantitativas foram fortemente determinadas pelas mudanças *qualitativas* ocorridas no comércio internacional e também nos mercados fornecedores dos produtos inseridos na pauta de importações brasileiras. Como se pode observar na tabela, em 1939, França, Bélgica, Alemanha, Holanda, Itália e Japão somados, participaram em 30,8% das importações brasileiras – países esses, como se sabe, fortemente envolvidos nos esforços de guerra.

Tabela 1.4
Importações por países de origem selecionados (1939-1946)

(Em%)											
Anos	Estados Unidos	França	Bélgica	Alemanha	Holanda	Reino Unido	Itália	Canadá	Argentina	Antilhas Holandesas	Japão
1939	33,4	2,8	4,2	19,4	1,1	9,3	1,8	1,4	8,4	3,4	1,5
1940	51,9	1,7	1,5	0,1	0,4	9,4	1,1	1,9	10,8	4,7	2,4
1941	60,3	-	-	-	-	5,7	0,1	2,4	11,2	4,4	1,9
1942	54,1	-	-	-	-	5,7	-	1,3	16,8	5,1	-
1943	53,7	-	-	-	-	7,1	-	1,3	18,6	2,8	-
1944	61,2	-	-	-	-	2,9	-	1,2	21,3	0,6	-
1945	54,3	-	-	-	-	3,9	-	1,6	21,3	0,8	-

44 VILLELA e SUZIGAN, *op. cit.*, p. 212.

45 Sobre os conceitos de *subordinação* (ou *subsunção*) *formal* e *subordinação real* do processo de trabalho ao capital, cf. MARX, Karl. *O Capital: Livro I, Capítulo VI (Inédito)*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1978.

1946	58,2	1,0	1,3	-	0,5	7,9	1,0	2,6	7,8	3,8	-
------	------	-----	-----	---	-----	-----	-----	-----	-----	-----	---

FONTE: MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 139.

Portanto, por força das mudanças geopolíticas implicadas na guerra, houve a perda do fornecimento desses países de bens anteriormente deles importados, sem uma proporcional substituição de tais fornecimentos pelos Estados Unidos – além de uma escassez de praça marítima para efetuar o atendimento das importações brasileiras. No que diz respeito à composição das importações, existem algumas importantes divergências sobre a magnitude de cada categoria de uso.

A evidência disponível quanto à estrutura das importações é extremamente conflitante, na medida que qualquer tentativa de classificar as importações por usos é, por definição, extremamente subjetiva. Exemplo disto é o conflito entre as classificações da Fundação Getúlio Vargas [...] e da Comissão Mista Brasil Estados unidos [...].⁴⁶

Não sendo o nosso interesse aqui esta controvérsia específica, o que importa aqui destacar é que em ambas as séries registra-se uma inflexão ascendente na importação de bens de capital de 1942 para 1943.

Tabela 1.5
Importações por categorias de uso (1938-1952) segundo a FGV

(Em %)

Anos	Bens de Consumo Duráveis	Bens de Consumo Não-Duráveis	Bens de Consumo Total	Combustíveis e Lubrificantes	Matérias-Primas para a Indústria	Matérias-Primas para a Agricultura	Matérias-Primas Total	Bens de Capital para a Indústria	Bens de Capital para a Agricultura	Material de Transporte	Bens de Capital Diversos	Bens de Capital Total
1938	10,8	6,0	16,9	11,1	50,1	0,7	50,8	7,0	1,5	8,5	4,2	21,2
1939	10,9	6,2	17,1	13,6	46,1	0,9	47,0	8,3	1,6	8,4	4,0	22,3
1940	9,4	5,3	14,7	16,7	50,5	0,8	51,3	5,5	1,0	7,5	3,3	17,3
1941	10,1	5,2	15,4	15,2	49,1	0,6	49,7	7,3	0,8	7,3	4,3	19,7
1942	7,2	5,6	12,7	15,4	52,9	0,9	53,8	9,7	0,6	4,5	3,3	18,1
1943	4,5	5,2	9,7	13,8	49,2	0,6	49,8	17,4	0,5	6,3	2,5	26,7
1944	2,5	7,0	9,5	9,3	55,1	1,0	56,1	14,2	0,6	7,5	2,7	25,6
1945	4,4	9,2	13,6	10,0	53,4	1,0	54,4	9,4	1,1	8,2	3,4	22,1
1946	9,0	12,7	21,7	9,5	42,2	0,8	43,0	8,8	1,3	11,5	4,2	25,8
1947	11,7	8,1	19,8	9,5	40,0	1,0	41,0	9,5	1,3	14,2	4,6	29,6
1948	10,7	7,2	17,9	12,6	37,9	1,0	38,9	9,8	1,7	14,4	4,7	30,6
1949	8,9	6,6	15,5	12,0	41,5	1,1	42,6	11,3	3,3	9,8	5,5	29,9
1950	6,7	7,0	13,7	14,8	38,9	1,8	40,7	12,1	4,1	9,6	4,9	30,8

⁴⁶ MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 138.

1951	10,0	5,8	15,7	12,0	37,8	1,7	39,5	11,4	3,2	13,9	4,2	32,8
1952	7,5	6,0	13,5	13,5	35,0	1,0	36,0	14,0	2,9	15,0	5,2	37,1

FONTE: MALAN *et al.*, *op. cit.*, p.141.

Tabela 1.6
Importações por categorias de uso (1938-1946) segundo a Comissão Mista
(Em %)

Anos	Bens de Consumo	Alimentos, Bebidas, Fumo	Outros Não Duráveis	Bens Duráveis	Matérias-Primas	Carvão, Petróleo, Derivados	Outras	Bens de Capital	Máquinas e Acessórios	Equipamento de Transporte e Comunicações	Material para a Instalação Elétrica	Outros Bens de Capital	Não Classificados
1938	27,0	16,3	3,9	6,8	41,3	13,0	28,3	30,3	14,5	11,4	1,7	2,7	1,4
1939	24,5	13,4	4,5	6,6	45,5	13,2	31,8	28,4	14,4	10,0	1,4	2,6	2,1
1940	25,8	15,9	3,1	6,8	50,4	16,3	34,1	23,6	10,4	9,9	1,2	2,1	0,2
1941	25,9	14,6	3,6	7,7	48,5	14,8	33,7	23,6	10,7	8,4	1,8	2,7	2,0
1942	27,0	17,8	4,2	5,0	48,8	15,0	33,8	19,9	9,4	6,3	1,7	2,5	4,3
1943	22,1	17,6	2,6	1,9	45,0	13,4	31,6	20,9	9,9	8,0	1,0	2,0	12,0
1944	26,4	21,7	3,2	1,5	42,5	8,9	33,6	22,5	10,2	8,0	1,6	2,7	8,6
1945	31,1	25,9	3,2	2,0	39,9	9,5	30,4	26,3	11,9	10,4	1,1	2,9	2,7
1946	30,7	19,7	4,2	6,8	37,8	9,2	28,6	30,7	13,0	13,2	1,4	3,1	0,8

FONTE: MALAN *et al.*, *op. cit.*, p.142.

Como se sabe, em 1942 se firma o acordo com o Eximbank, avalizado por Guilherme Guinle⁴⁷, para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional, sendo as importações dos equipamentos necessários realizadas ainda durante o conflito. Novamente, esta inflexão quantitativa nas importações de bens de capital não seria possível sem uma mudança *qualitativa* no caráter das transações que possibilitaram a construção da CSN. Apesar de terem sido iniciadas tratativas com a *US Steel* para instalar aqui no Brasil – solução que teria agradado uma parte considerável do governo naquela conjuntura – e de a alemã *Krupp* também ter sido aventada para a tarefa, a primeira não se interessou em investir em uma siderúrgica (preferindo manter as exportações para o Brasil) e a *Krupp* foi deslocada depois do Brasil se juntar aos Aliados. Portanto, *no caso histórico brasileiro*, apenas em face de imperativos geopolíticos patentes durante a guerra é que esta mudança quantitativa e qualitativa na produção deste importante setor do capital social básico ocorreu na economia brasileira.

O caso da CSN interessa não apenas pela importância da produção siderúrgica para o

47 HONORATO e OLIVEIRA, *op. cit.*

país, mas também pelo fato desta ter sido concebida em uma das importantes agências criadas pelo governo durante a década de 1930: o *Conselho Federal de Comércio Exterior*, criado em 1934. As importações tocantes à CSN ocorridas durante a guerra marcam uma mudança *qualitativa* também sob o ponto de vista do *agente intelectual* que as aciona; ou, dito de outra forma, do ponto de vista da “tomada de decisões”⁴⁸: não é significativo apenas que tenha sido o Estado que tenha tomado esta decisão, mas exatamente a *agência* deste Estado que formulou seu projeto, suas praxes, objetivos e *interesses* nela inserida: o referido CFCE.

É interessante notar que foi exatamente este conselho de *comércio exterior* que se tornou o órgão que primeiro assumiu, mesmo que timidamente e de forma seccional, algumas funções de *planejamento*: dada a inexistência de algumas tecnologias importantes, é claro que qualquer salto qualitativo na diversificação do capital social básico deveria ocorrer, *inicialmente*, através do acesso a essa tecnologia via importações. Neste ponto, portanto, cabe algumas considerações sobre as transformações da *institucionalidade material do Estado* durante o período da guerra – sendo a Comissão Mista um dos momentos deste processo de transformação do Estado capitalista brasileiro.

O *Conselho Federal de Comércio Exterior* (CFCE) quando de sua criação, procurava coordenar e centralizar os esforços do governo no que tange às políticas para a expansão do comércio exterior – sem esquecer a drástica queda dos níveis do comércio exterior quando comparado aos níveis da década de 1920. Porém, como destaca Ianni⁴⁹, esta agência foi expandindo as suas atribuições, tomando posição e estabelecendo políticas para uma diversidade de áreas da economia. Além da CSN, uma grande quantidade de empreendimentos estatais se formaram a partir de projetos formulados pelo CFCE, como a *Companhia Nacional de Alcalis* e uma série de outros ligados a recursos naturais, matérias-primas, etc.⁵⁰

Devido à forma pela qual desempenhou as suas funções, os problemas aos quais dedicou-se e à realizações de política econômica as quais teve vinculado, o Conselho Federal de Comércio Exterior pode ser considerado o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental. De fato, essa foi, talvez, a primeira ocasião em que se reuniram funcionários governamentais, empresários e técnicos para estudar e propor soluções para vários problemas do sistema econômico-financeiro e administrativo nacional.⁵¹

As funções de planejamento governamental da CFCE deve ser entendido dentro do

48 Sem querer sugerir que aquele se resume neste.

49 IANNI, *op. cit.*, pp. 36-37

50 *Ibid.*, p. 39.

51 *Ibid.*, p. 40.

sentido preciso do planejamento em uma economia capitalista⁵² e também dentro do escopo de suas atuações naquele período, ou seja, como um *planejamento seccional*⁵³, sendo limitado, seja pelo caráter estanque dos projetos, seja pela imediaticidade de seus objetivos – especialmente no período da guerra. Portanto, especialmente após 1938, este Conselho passa a agir em esferas para além do comércio exterior de forma a coordenar e centralizar os esforços de política econômica.

Segundo Ianni,

[...] não foi por mero acaso que o novo padrão de política econômica governamental (estudo, organização, coordenação, análise técnico-científica, decisão, execução) começou a ser posto em prática na esfera do comércio exterior. Para uma economia dependente como a brasileira de então (fundamentalmente economia primária exportadora, ou “semicolonial”, como disse Vargas) os problemas surgidos nas relações comerciais e financeiras externas eram os problemas principais. Por isso, foi a partir das atividades do Conselho Federal de Comércio Exterior que o governo construiu uma nova compreensão das condições e possibilidades emergentes na economia brasileira, como um subsistema do capitalismo mundial.⁵⁴

Aqui é importante fazer uma qualificação, já que entendemos que o fato destas funções terem se desenvolvido em uma agência ligada ao comércio exterior deve-se muito mais à *crise* deste modelo primário exportador, dado que é exatamente na esfera *externa* da economia que, na *aparência*, se expressam os elementos mais críticos desta ruptura. A tomada de atribuições mais gerais por parte deste órgão está mais ligada à constatação dos *limites* das ações circunscritas ao comércio exterior em resolver os problemas deste próprio comércio. No que diz respeito à relação com o capitalismo mundial, apenas se configura como uma necessidade a aquisição de meios para a diversificação e aumento da produtividade da economia via industrialização no mercado exterior quando não existe iniciativa ou meios de desenvolver internamente os novos meios tecnológicos. Portanto, uma das características desta *dependência* é exatamente o controle sobre os meios *intelectuais* de acesso e de produção de novas tecnologias. Não à toa, um dos fortes instrumentos de barganha por parte dos Estados Unidos em suas iniciativas para prescrever políticas econômicas era a *cooperação técnica*, sendo um elemento característico da praxe imperialista sob a hegemonia

52 “Ela [a planificação capitalista] se limita, na maioria dos casos, a indicar em suas grandes linhas as condições de compatibilidade entre as suas bases materiais da produção (demografia, utilização de recursos naturais e técnicas, etc.) e a acumulação do capital enquanto acumulação de riquezas avaliadas financeiramente. Ela encobre assim, pelo menos, a função de uma imensa pesquisa de mercado: os diversos especialistas em planificação, depois das ilusões dos anos 50 (repercutidas no seio da esquerda), começam eles mesmos a se dar conta disso e a se desencantar”. POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980, p. 222.

53 HONORATO e OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 274.

54 IANNI, *op. cit.*, p. 40.

estadunidense. Porém, também pesou na mudança de abrangência da CFCE o início do Estado Novo em 1937 e a previsão, naquela carta constitucional, de que se estabelecesse um *Conselho de Economia Nacional*. Como este Conselho nunca se estabeleceu de fato, coube ao CFCE, já existente, assumir as funções de coordenação e centralização da elaboração das políticas econômicas. Mesmo assim, o fato de ter sido CFCE o órgão escolhido para exercer tais funções não deixa de ser significativo. Cabe notar que é curioso o fato de que, em um período conhecido pelo “fechamento” da economia brasileira (por causa das dificuldades da Depressão e da crise do modelo agroexportador), é exatamente um órgão de comércio exterior que assume as funções de coordenação e centralização, *i. e.*, os primeiros passos rumos a um *planejamento seccional* inscritos na própria transformação da aparelhagem institucional do Estado. Porém, dados os limites desta própria estrutura institucional, o CFCE, como lembra Draibe⁵⁵, nunca elaborou um plano *integral* de desenvolvimento econômico, se atendo à projetos e planejamentos em seções da economia.

As mudanças institucionais do Estado também ocorreram em outras esferas de seu aparelho, como atesta o caso do *Conselho Técnico de Economia e Finanças*, criado em 1937. Apesar de algumas mudanças de funções ao longo do tempo, o CTEF surge com o objetivo de sofisticar as dotações estatísticas fiscais, creditícias e monetárias do governo e promover “estudos sobre o sistema monetário, organização bancária, política cambial, transferência de valores para o exterior, dívida pública”.⁵⁶ Sônia Draibe lembra de precedentes de iniciativas do Estado no sentido de exercer algumas dessas funções, como a *Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos de Municípios* (1931), se limitando, porém ao levantamento e a centralização das estatísticas referentes à dívidas e empréstimos dos níveis municipais, estaduais e federais. Pouco depois (1934) é reformulado e institucionalizado como órgão subordinado ao Ministério da Fazenda, com o nome de *Departamento de Estatística Econômica e Financeira*. Diferentemente da CFCE, extinto em 1949 – depois de um processo de esvaziamento de suas funções que vinha ocorrendo de desde o final da guerra –, o CTEF vai durar até 1971, sendo, portanto, um órgão com uma vitalidade bem maior que este último.⁵⁷

À partir de 1942 é formada a *Coordenação de Mobilização Econômica* (CME), com o intuito de coordenar os esforços econômicos de guerra do Brasil. Sendo assim, boa parte das

⁵⁵ DRAIBE, *op. cit.*, p. 109.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 91.

⁵⁷ O Conselho Técnico de Economia e Finanças tem uma importância específica para a nossa pesquisa, já que muito dos integrantes da Comissão Mista, compuseram, após o seu fim, os quadros do referido Conselho, de acordo com o art. 20 do decreto 3.791 de 16.12.1953. CMBEU, *Relatório Geral. Volume 1*. Rio de Janeiro, 1954 p. 23.

funções da CFCE são transferidas para a Coordenação. Esta, durante a guerra, passa a exercer forte controle nos suprimentos de materiais, nos transportes, e nas mais variadas áreas consideradas estratégicas para fazer a face à escassez de praça marítima e de matérias-primas. Portanto, a CME não apenas assumiu as funções da CFCE, como pôs sob o seu controle quase a totalidade dos órgãos de regulação da produção e do comércio. Neste sentido,

[...] através da Comissão [*sic*] de Mobilização Econômica e em face da situação anômala criada pela guerra, procedeu-se à mais exorbitante concentração de poder em mãos do Estado, alargando-se muito o âmbito de sua ação intervencionista. Os órgãos de regulação já existentes foram hierarquicamente ordenados, e praticamente todos os setores da atividade econômica – públicos e privados – passaram a estar sob a ação coordenadora direta do organismo burocrático.⁵⁸

Assim que a guerra acaba, a CME encerra suas atividades, sendo suas funções desmembradas para diversas partes do governo. Já em 1944 é criado o *Conselho Nacional de Política Industrial*, que pretendia criar as bases para o aprofundamento do planejamento pelo Estado da economia, principalmente no que diz respeito à políticas econômicas a serem implementadas após o fim do conflito. Ainda em 1944 é criado o *Comissão de Planejamento Econômico*, subordinado ao Conselho de Defesa, com objetivos de ampliar a experiência obtida através da CME.

Como se percebe, este período é rico em mudanças nas funções econômicas do Estado com vistas ao planejamento. Porém, a própria multiplicidade de órgão com objetivos similares, já demonstra algumas hesitações e contradições em seu interior, tanto no que tange ao conteúdo desse planejamento, quanto às diferentes posições sobre o planejamento em si – como atestam os famosos debates ocorridos no CFCE entre Eugênio Gudín e Roberto Simonsen, o primeiro absolutamente *contra* qualquer tipo de planejamento e o segundo a *favor* de um planejamento que viabilizasse o crescimento capitalista no Brasil (dentro dos termos do que ele entendia como “planejamento”⁵⁹).

Em 1945 é criado um órgão estatal que, apesar de não ter funções explícitas de planejamento econômico, marca um passo na evolução das funções econômica do Estado: a *Superintendência da Moeda e do Crédito*. Como veremos, o Brasil acumula um grande saldo em divisas ao final da guerra, dado o avanço das exportações sem um avanço proporcional nas importações; sendo corrente o entendimento na época de que um acúmulo de divisas

58 DRAIBE, *op.cit.*, p. 112.

59 Sobre este debate entre Gudín e Simonsen, cf. BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. Sobre os termos deste debate no interior da CFCE, cf. DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, especialmente o Capítulo V.

tende a ter consequências inflacionárias, se coloca como uma questão fundamental para uma grande parte das autoridades econômicas e de intelectuais a necessidade de um órgão que exercesse uma política creditícia e monetária adequada e a busca da estabilidade dos preços internos. Esta também, através de suas instruções, passa a exercer controle sobre as políticas cambiais, sendo a autoridade econômica nesta esfera. Portanto, a SUMOC seria um “embrião” de Banco Central, desenvolvendo meios materiais e institucionais para exercer a sua autoridade sobre estes assuntos⁶⁰. Apesar destas novas funções, a SUMOC era ligada ao Banco do Brasil, o que conferiu a este Banco a peculiaridade de ser um banco comercial, o agente do Tesouro brasileiro e a autoridade monetária, creditícia e cambial. Esta conjunção de funções, levou à muitos intelectuais da época (e estudiosos do assunto posteriores), a enxergarem o problema inflacionário como sendo agravado justamente por esta conjunção.⁶¹

1937 é o ano da criação da *Carteira de Crédito Agrícola e Industrial* também ligada ao Banco do Brasil, que no período posterior à guerra vai ser uma importante fonte de crédito para os investidores na economia brasileira. Na verdade, a CREAM vem representar um avanço nos meios de intermediação financeira internos, já que a partir de então se contava com uma fonte de crédito de longo prazo e com juros baixos para o investimento industrial e na produção agrícola. Em termos genéricos, podemos dizer que esta Carteira cumpre o precedente de exercer as funções de um *banco de investimentos* por força da disponibilização dos meios institucionais de intermediação financeira de longo prazo, funções estas que mais tarde seriam assumidas pelo *BNDE*.⁶² Apesar de no início de suas atividades ela fornecer mais

60 O Estado capitalista brasileiro só foi dispor de um Banco Central a partir de dezembro de 1964, após o golpe, portanto. As tentativas e recomendações de sua formação datam de bem antes, como o projeto de lei de reforma bancária de 1946 e as indicações em favor de sua constituição no *Relatório Final* produzido pela *Missão Abbink*. A fato de ter passado um período relativamente longo entre as primeiras formulações sobre um Banco Central e sua implementação (depois do golpe de 1964) patenteia o intenso processo de disputa entre as classes sociais e suas frações e também entre os seus intelectuais inseridos na Sociedade Política na hierarquia de prioridades a direcionar a transformação do Estado capitalista brasileiro. Apesar de não ser o nosso período de pesquisa, é bem provável que para o grupo hegemônico envolvido com o referido golpe a construção de um Banco Central fosse um ponto estratégico em sua agenda de direção política e econômica da sociedade. No caso específico do projeto de formação de um Banco Central, uma das principais resistências dentro da Sociedade Política era aquelas opostas por altos agentes inseridos em cargos do Banco do Brasil, que não queriam perder o seu poder de influenciar a condução da política monetária e creditícia. Algo análogo ocorreu nas discussões em torno da formação de um Banco de Investimentos – posteriormente, concretizado no BNDE –, já que temia-se que uma série de prerrogativas que cabiam ao Banco do Brasil através de sua *Carteira de Crédito Agrícola e Industrial* (CREAI) poderiam ser transferidas para o Banco de Investimentos. Um dos aspectos das polêmicas suscitadas por este “esvaziamento de funções” do Banco do Brasil foi aquela que opôs Ricardo Jafet (Presidente do Banco do Brasil) e Horácio Lafer (Ministro da Fazenda), já no Segundo Governo Vargas.

61 O problema “estrutural” seria, então, na *estrutura do Estado*, não na estrutura social, suas relações de produção e conflitos. Sendo o debate em torno da inflação um dos mais acalorados ao longo da história do pensamento social brasileiro, a formulação de uma “solução” (a fundação de um Banco Central, retirando do Banco do Brasil suas funções monetárias e creditícias) e a sua implementação representa importante indicativo do conteúdo da agenda de transformações para o Estado.

62 O BNDE é fundado em 1952, mesmo que não formalmente, como consequência dos trabalhos da CMBEU

crédito para a produção agrícola do que para a indústria, esta situação se reverte a partir do final da guerra, sendo o setor industrial o maior beneficiado, além de estar sofrendo com a “inflação de custos” da conjuntura posterior à guerra. Importante destacar que durante o período de 1939-1952 é o setor *privado* o que mais se beneficia dos créditos bancários, em contraste com a austeridade com a qual se confrontava o governo na obtenção de créditos.⁶³

Em 1941 é criada a *Carteira de Exportação e Importação* do Banco do Brasil, que exerceria uma série de funções de financiamento e regulação referentes às importações e exportações. A CEXIM, porém, surge como resultado das tratativas comerciais especiais durante a guerra, já que o governo dependeria de um novo órgão para cumprir os compromissos firmados com os norte-americanos. Como se sabe, existia uma escassez de praça marítima no período por causa dos esforços de guerra, além do intenso envolvimento da produção industrial americana com os suprimentos requeridos pelos aliados. Portanto, o governo norte-americano condicionou as importações brasileiras, *apenas às dos Estados Unidos*, à aprovação da CEXIM segundo critérios de essencialidade para a contribuição da defesa do Brasil e para manter os suprimentos que o Brasil fazia à guerra. Era um meio de *selecionar*, neste momento, *não as importações brasileiras*, mas as *exportações americanas*, segundo a sua capacidade produtiva e seus interesses militares no conflito. Posteriormente, também a exportação de alguns materiais estratégicos foram submetidos à CEXIM sob a argumentação de que poderiam ser reexportados e cair em mão inimigas. O que cabe destacar aqui, é que a CEXIM, após 1947, exerce os controles das cambiais segundo critérios de essencialidade de importações.⁶⁴ Logo, o fato de ter sido este o órgão escolhido para operar o esquema de licenciamento de então está relacionado com a experiência adquirida na guerra neste tocante; *i. e.*, usar o controle do comércio exterior via CEXIM para atingir objetivos políticos e econômicos determinados, seja este objetivo a preservação das divisas e sua geração, o favorecimento da industrialização, ou o combate à inflação.

A lista dos órgãos do Estado ligados a funções econômicas criados no período que vai de 1930 até 1945 é muito extensa, não sendo nosso objetivo fazer um exame pormenorizado deste período. Porém, destacamos que 1937 (início da ditadura do Estado Novo) e 1939-1945 (período da guerra), foi de grande aumento destes órgãos. Portanto, não são apenas dinâmicas meramente econômicas que explicam a opção pela construção desses elementos da institucionalidade material do Estado no tocante às suas funções econômicas, mas *militares*, *políticas* e *sociais*. As questões militares são óbvias diante das necessidades do esforço de

pelas razões que trataremos em seção posterior.

63 MALAN, *op. cit.*, pp. 242-251.

64 *Ibid.*, pp. 358-362.

guerra e o papel que o Brasil devia cumprir no fornecimento de artigos demandados, não apenas diretamente pelo conflito (como os materiais estratégicos), mas também pelos países que estavam incapazes de ter acesso aos seus tradicionais fornecedores (como foi o caso da indústria têxtil). As questões políticas se explicam pelo caráter ditatorial do Estado Novo e pela forma como os interesses das diferentes frações se inseriam no aparelho de Estado naquele período:

Antes de ter ocorrido um Estado “acima das classes” ou extremamente forte que condicionava ou controlava as classes, na realidade ocorreu um processo de inserção dos interesses das várias frações da classe dominante na estrutura decisória do país, cabendo à burocracia executar decisões derivadas dos vários colegiados que compunham as assessorias do Executivo. Estava em gestação um novo Estado que atendessem às novas demandas que surgiam.⁶⁵

As questões sociais estão ligadas, entre outras razões, ao intenso processo de *urbanização* que ocorre no período, acompanhado por fortes ondas migratórias oriundas do campo, além de migrações entre diferentes regiões – especialmente do Nordeste – em direção ao Sul e Sudeste⁶⁶. Frente a essas questões, a política se expressou em formalizar uma regulação do preço da força de trabalho através da institucionalização do salário mínimo em 1940, trazendo a efeito a lei de 1939. Neste específico, segundo Oliveira⁶⁷, a institucionalização de um salário mínimo foi uma das medidas mais importantes na *disponibilização* do fator mais importante no processo produtivo, que é a *força de trabalho* – contribuindo para o aprofundamento da *subordinação real* do trabalho ao capital, já que tal legislação só tinha vigor sobre os trabalhadores urbanos, em sua maioria implicados em atividades cujo o processo de trabalho já estava fortemente estabelecido em favor da extração de *mais-valia relativa*, *i. e.*, em atividades *urbano-industriais capitalistas* (entendo no interior das atividades urbanas os transportes e os serviços de energia elétrica, comunicações, comércio, etc.). Observando os dados acerca da dinâmica populacional fornecidos por Villela Suzigan, fica patente que o número de cidades com mais de 50 mil habitantes, entre 1920 e 1940, *diminui* (de 74 para 55), apesar da população urbana ter *aumentado*. Sendo assim, durante este período houve uma *concentração* da população nas grandes cidades já existentes, principalmente as capitais dos estados e, especialmente, o Distrito Federal (Rio de Janeiro) e a cidade de São Paulo.

65 HONORATO e OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 272.

66 Sobre esta questão, cf. o anexo existente na obra de Villela e Suzigan (*op. cit.*), em que existem algumas séries estatísticas que apontam características da dinâmica demográfica do período. Para uma discussão sobre a formação de uma *população para o capital*, cf. OLIVEIRA, *op. cit.*, “O modo de produção dos homens”. Também cf. MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política. Volume I, Tomo 2: o processo de produção do capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1984, “Capítulo XXIII – A Lei Geral da Acumulação Capitalista”, onde se tratam, entre outras coisas, de temas afetos à dinâmica populacional sob o capitalismo.

67 OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista; O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

Destacamos que, comparada ao período anterior e o posterior, as taxas anuais de crescimento da população são inferiores – sendo o máximo 2,0% e o mínimo 1,3⁶⁸. Portanto, a referida concentração populacional contribuiu fortemente na disponibilização do fator *força de trabalho* para que as bases de acumulação de capital se dessem cada vez mais em termos urbano-industriais.

Ainda observando os dados do “Anexo demográfico” de Villela e Suzigan, se verifica que é entre 1940 e 1960 que se constata um grande aumento tanto da *população* urbana, quanto do *número* de cidades com mais de 50 mil habitantes. Além disso, também retomando os dados do IBGE, em todo o período entre 1940 e 1960 (à exceção de 1940 e 1941) se registra uma taxa anual de crescimento populacional acima de 2,0%, atingindo em considerável parte do período taxas anuais de 3,0% (as mais altas da série histórica do IBGE após 1912 e até 2000). Ambos os dados do IBGE e de Villela e Suzigan atestam o grande impulso do crescimento populacional urbano durante o período. Muitos são os fatores que podem ter contribuído para este aumento populacional urbano, como o avanço nas comunicações e transportes, nas condições sanitárias (por mais que ainda muito precárias), entre outros, para mencionar apenas os mais superficiais. Portanto, é significativo que seja justamente no período de início do impulso do crescimento populacional urbano que ocorra a institucionalização do preço da força de trabalho através do salário mínimo. Sendo assim, e dada a crescente participação do setor urbano-industrial na dinâmica de acumulação de capital na economia brasileira, é clara a importância do crescimento populacional urbano e do processo de urbanização sobre expansão do setor industrial. Porém, esta mudança pode ser compreendida sob diferentes pontos de vista.

[...] não [se] pretende sugerir que o crescimento urbano acelerado tenha implicado necessariamente a ampliação do mercado de bens manufaturados – o que não seria possível no meio rural tradicional devido aos clássicos problemas de transportes e distribuição. Mas o nosso ponto de vista é que este mecanismo operou no sentido esperado, e isto graças ao aumento do volume de assalariados urbanos que provavelmente se acelerou a partir do ciclo expansionista de 1932/39. Isto ajudaria a explicar a aceleração na expansão da demanda interna de produtos industrializados, que [...] teve origem na década de 1940 e, mais precisamente, em seu segundo lustro.

O crescimento dos centros urbanos e o aumento na renda interna concomitante forneceram, sem dúvida, um importante impulso e motivação para o aumento da produção industrial brasileira ao longo do período de que se ocupa esta pesquisa [1939-1952].⁶⁹

Na visão destes últimos, o impulso representado pelo processo de urbanização à

68 Cf. Disponível em: <www.ibge.gov.br.>

69 MALAN *et al.*, *op. cit.* p. 316.

acumulação industrial se dá pelo lado da *demand*a representada pela crescente massa de salários dos trabalhadores urbanos para os produtos industrializados. Como já sugerido anteriormente, pensamos que impulso ainda maior proporcionado pela urbanização à acumulação industrial se dá pelo lado da *produção*, i. e., pela *disponibilização crescente* de uma oferta de força de trabalho urbana *cum* institucionalização da regulação do preço da força de trabalho via legislação de salário mínimo.

O decisivo é que as leis trabalhistas fazem parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação. Para tanto, a população em geral, e especificamente a população que afluía às cidades, necessitava ser transformada em “exército de reserva”. Essa conversão de enormes contingentes populacionais em “exército de reserva”, adequado à reprodução do capital, era pertinente e necessária do ponto de vista do modo de acumulação que se iniciava ou que se buscava reforçar, por duas razões: de um lado, propiciava o horizonte médio para o cálculo econômico empresarial, liberto do pesadelo de um mercado de concorrência perfeita, no qual ele devesse competir pelo uso dos fatores; de outro lado, a legislação trabalhista *igualava reduzindo* – antes que incrementando – o preço da força de trabalho. Essa operação de *igualar pela base* reconvertia inclusive trabalhadores especializados à situação de não qualificados, e impedia – ao contrário do que pensam muitos – a formação precoce de um mercado dual de força de trabalho. Em outras palavras, se o salário fosse determinado por qualquer espécie de “mercado livre”, na acepção da teoria da concorrência perfeita, é provável que ele subisse para algumas categorias operárias especializadas; a regulamentação das leis de trabalho operou a reconversão a um *denominador comum de todas as categorias*, com o que, antes de prejudicar a acumulação, beneficiou-a.⁷⁰

Como bem observa este mesmo autor, a equalização dos preços da força de trabalho que ele se refere se efetiva sobre a população trabalhadora *incremental*, ou seja, não entre aqueles que já trabalham nas atividades urbanas, mas entre a população que *afluía* às cidades a partir da década de 1930 em diante. Portanto, qualquer aumento na massa de salários urbanos só ocorreria pelo aumento *absoluto* do número de trabalhadores urbanos, e não pelo aumento *relativo* de seus ganhos por causa da legislação trabalhista. No que diz respeito à comparação com a população rural, apesar dos salários urbanos institucionalizados representarem ganhos maiores, a *produtividade* maior das atividades urbano-industriais é que devem ser tomadas em consideração para se entender o favorecimento da acumulação: produtividade crescente com salários institucionalizados (240 mil réis em 1940, 300 cruzeiros em janeiro de 1943 e 380 cruzeiros em dezembro deste mesmo ano, ocorrendo novo reajuste apenas em janeiro de 1952), mais a *inflação* do período é que representaram os maiores estímulos para a acumulação urbano-industrial. Neste sentido, a inflação representa verdadeira *expropriação* do trabalhador direto, dada a redução do poder de compra real de seu salário – sendo o diferencial de poder de compra perdido transferido para o vendedor dos produtos constantes

70 OLIVEIRA, *Crítica a razão dualista...*, op. cit., pp. 38-39.

da cesta de consumo dos trabalhadores.

Do anteriormente desenvolvido acerca do processo de constituição do capitalismo brasileiro e das funções econômicas do Estado capitalista, podemos sugerir uma certa divisão entre essas diversas funções de acordo com os tipos de suas atividades. *Primeiro*, podemos verificar a formação de instituições reguladoras de uma diversidade de atividades econômicas; instituições coordenadoras das diversas iniciativas estatais, privadas e estrangeiras em favor do crescimento econômico; instituições formuladoras de prioridades para a economia brasileira e de planos seccionais de investimentos para alguns setores do capital social básico (principalmente em infra-estrutura). *Segundo*, instituições ligadas ao envolvimento direto do Estado no processo produtivo, através de fundação de empresas estatais, ou seja, empreendimentos de propriedade (pelo menos majoritária, quando não exclusiva) estatal. *Terceiro*, a formação de grupos de trabalho, comissões, entre outras agências *temporárias*, com o objetivo de *instituir* projetos de reformas e modificações na estrutura institucional das funções econômicas do Estado que, geralmente, resultavam em novas agências do primeiro ou segundo tipo supra mencionados. Portanto, algumas das instituições teriam caráter *instituinte* e outras caráter *instituído*: enquanto algumas agências seriam o resultado de projetos já elaborados de reforma institucional do Estado para que cumpram certas funções econômicas (sejam elas reguladoras ou na produção direta), outras teriam exatamente a função de elaborar os referidos projetos de mudança na institucionalidade material do aparelho econômico do Estado.

4. O período do Governo Dutra (1946-1950)

Como procuramos salientar anteriormente, a experiência da mobilização econômica, política, militar e intelectual da Segunda Guerra Mundial foi de determinante importância para o desenvolvimento posterior do capitalismo brasileiro. No que diz respeito às relações *externas*, o alinhamento em todos esses aspectos ao imperialismo estadunidense – não sem contradições e acomodações – no formar de suas características hegemônicas do pós-Segunda Guerra (como dito, *capital-imperialistas*) foi o fato mais significativo. Tendo em tela que é após o conflito que o Brasil retoma os níveis do comércio exterior de 1928, do emergente contexto de tensões internacionais próprias da *Guerra Fria*, da formação de instituições políticas internacionais (sendo a ONU a mais significativa) e também de instituições econômicas (Banco Mundial, Fundo Monetário Mundial, etc.), observa-se algumas das

diferenças *qualitativas* desta nova forma de imperialismo que emerge sob a hegemonia estadunidense após a Segunda Guerra. Portanto, tal contexto externo e seu crescente impacto na conformação das *condições de possibilidade* do desenvolvimento *capitalista interno* é de importância determinante para a o segundo lustro da década de 1940 e para a década seguinte. Destacamos que durante este período, a própria definição da forma concreta e do *modus operandi* do imperialismo sob a hegemonia do capitalismo estadunidense estava em *construção*, ou seja, não estava completamente definida e encontrava-se atravessada por *contradições*: portanto, estas condições de possibilidade de desenvolvimento do capitalismo brasileiro guardam brechas, espaços para acomodações, sendo, também, seus limites dados pela medida da correlação de forças *internacionais* e entre a as classe e frações *internas* à sociedade brasileira. Os anos posteriores serão os de uma experiência mútua entre os agentes do processo de desenvolvimento capitalista brasileiro e do imperialismo estadunidense em construção, burilados pelos intensos conflitos e intempéries que marcaram esses anos até o início dos anos 1950 e além, cuja resultante histórica foi o processo de *associação* entre capitais estatais, estrangeiros e privados brasileiros – que alcança se cume já no interior do regime ditatorial pós-1964, que, segundo os termos de Evans, conformaria uma *tríplice aliança*⁷¹. Sendo o projeto de desenvolvimento capitalista brasileiro trazido à efeito o *associado* ao capital internacional, com a participação fundamental do Estado, este período que vai do final da Segunda Guerra até 1955 é de fundamental importância para o entendimento do processo de *industrialização pesada* levado à cabo durante o governo de Juscelino Kubitschek.

4.1. O contexto internacional do capitalismo: Bretton Woods e o Banco Mundial

A retomada do comércio exterior brasileiro, superando os níveis de 1928, e o crescimento de sua relevância nos anos posteriores, não é única razão que justifica tecer algumas considerações sobre a situação internacional no período do final da Guerra até o início dos anos 1950 – que ora encaminhamos. Além das questões estritamente econômicas – que transcendem o mero aumento *quantitativo* do comércio exterior –, devem ser levadas em consideração as condições cambiantes da *geopolítica internacional* do período, sendo o fato mais significativo as crescentes tensões entre o sistema socialista e o capitalista que culmina

⁷¹ EVANS, Peter. *A tríplice aliança*: multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1980.

na emergência da *Guerra Fria*: tanto as mudanças na ordem econômica mundial e da geopolítica (ambas fortemente imbricadas) acabaram por ter importantes impactos no que diz respeito às ações do governo brasileiro em busca de cooperação e apoio para implantação das bases de aceleração da acumulação de capital no Brasil. Assim, esta seção se ocupará deste contexto econômico mundial, especialmente no que diz respeito à formação da instituição internacional que buscará se firmar como autoridade maior em matéria de desenvolvimento capitalista: o Banco Mundial.

Segundo Malan⁷², não é desde o início das conversações entre os líderes dos países aliados na Segunda Guerra (Inglaterra, Estados Unidos e União Soviética) que as hostilidades se apresentaram como inevitáveis e irreversíveis – pelo menos em meio à diplomacia norte-americana. No que diz respeito às discussões sobre a configuração *econômica mundial* do pós-Guerra, era inconteste a liderança norte-americana, apesar de algumas diferenças com os britânicos, como veremos. Assim, a

proposta norte-americana visava eliminar a possibilidade de um ressurgimento dos regimes nacional-capitalistas no pós-guerra, através da eliminação das barreiras ao livre fluxo de bens e serviços, da multilateralização do comércio por meio da livre convertibilidade entre as principais moedas dos principais países, e da criação de organismos internacionais encarregados de estabelecer as normas, os códigos de conduta e as sanções cabíveis sobre os países. É óbvio que não se tratava apenas de uma visão de estadistas. Na verdade, a proposta encontrava amplo suporte entre os setores internacionalizados da economia americana, que vislumbravam as vastas possibilidades que se abririam ao comércio e ao investimento internacionais em um mundo organizado politicamente sob a hegemonia norte-americana. Desde 1942, o esforço maior da diplomacia Roosevelt no *front* econômico seria concentrado na criação das organizações internacionais que supervisionassem a comunidade das nações no pós-guerra: as nações Unidas e os projetos de uma organização mundial do comércio e de uma organização financeira internacional. A Guerra Fria ainda era uma expressão desconhecida, e não só Roosevelt, falecido em abril de 1945, como Truman, até 1946, esperavam contar com uma construtiva colaboração da União Soviética para o efetivo funcionamento dos organismos internacionais em processo de criação.⁷³

Apesar do alinhamento da Inglaterra com a orientação americana quando a guerra ainda estava acontecendo, estes buscaram, sem total êxito, que um acordo fosse feito previamente entre os governos britânicos e norte-americanos, apesar das primeiras negociações sobre a arquitetura econômica ter se iniciado entre ambos. Ao não firmar nenhum acordo, insistindo que estes deveriam se dar em um grande encontro internacional, os Estados Unidos ganhavam espaço para fazer prevalecer suas posições frente aos ingleses – como no caso do proposta de Keynes da formação da *Internacional Clearing Union* (algo análogo a um banco central

72 MALAN, Pedro. “Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1954)”. In: FAUSTO, Boris (org.). *História geral da civilização brasileira, tomo III, volume 4*. São Paulo: Difel, 1984.

73 *Ibid.*, p. 54.

mundial) e de uma moeda mundial emitida por essa instituição, o *bancor*, além de propor um sistema que mantivesse a estabilidade das diversas moedas nacionais via compensações para os países com dificuldades em seus balanço de pagamentos.⁷⁴ Apesar destas importantes diferenças,

[as] propostas norte-americana e britânica convergiam em alguns princípios básicos. Ambas consideravam indispensável a construção de um sistema de cooperação econômica baseado em regras e instituições de caráter multilateral que evitasse o cenário do entre guerras, marcado por políticas comerciais protecionistas e desvalorizações cambiais competitivas [...]. Na visão dos planejadores, era preciso erigir um sistema que encorajasse a estabilidade econômica, o pleno emprego, o livre comércio e o investimento internacional, vistos como condições para a conquista e a manutenção da paz e da prosperidade entre as nações. Ambos também defendiam a autonomia dos Estados para praticarem políticas econômicas que protegessem as economias nacionais de pressões financeiras internacionais. Esta abordagem conformava o *embedded liberalism*, uma reação ao capitalismo liberal (*laissez-faire*) que marcou os anos pré-guerra. Com forte apoio entre industriais, sindicatos de trabalhadores e políticos de orientação keynesiana, esse ideário enfrentava a oposição de grandes banqueiros privados e administradores dos bancos centrais que haviam dominado as políticas financeiras antes de 1931.⁷⁵

As contradições, portanto, também são significativas do ponto de vista *interno* da correlação de forças dos Estados Unidos (ponto que retornaremos), da Inglaterra e de muitos outros países capitalistas do período. O contexto marcado pela ascensão, ainda que em seus esboços, de um ideário “desenvolvimentista” no Brasil, portanto, deve ser entendido nesse quadro maior internacional, de hegemonia no pensamento econômico e na prática dos estadistas de que o *laissez-faire* de outrora não poderia ser seguido à risca sem comprometer a estabilidade do desenvolvimento capitalista posterior; portanto, se entendia a necessidade da formação de um conjunto de instituições – sendo o Estado o principal construtor de tais – que permitiriam o bom funcionamento do sistema, o que estaria comprometido se fosse deixado aos seus próprios impulsos. Portanto, podemos observar aqui algumas similitudes entre o *embedded liberalism* e alguns componentes do chamado *desenvolvimentismo*, especialmente no que toca à participação do Estado neste novo cenário econômico.

Já do ponto de vista *geopolítico*, a liderança norte-americana nas primeiras conversações não era clara. Os soviéticos, que não se implicaram neste primeiro momento nas discussões sobre a nova ordem econômica mundial, agiram energicamente para ver suas posições acerca da configuração geopolítica internacional contempladas. Porém, do lado capitalista,

[a] iniciativa, em termos de estratégia geopolítica, caberia inicialmente aos

74 PEREIRA, *op. cit.*, p. 99.

75 *Ibid.*, pp. 98-99.

britânicos, secularmente atentos ao balanço de poder no continente europeu, com uma perspectiva histórica que frequentemente escapava ao moralismo pragmático dos americanos. As tentativas de Churchill de aliar os enormes recursos materiais dos EUA à experiência da diplomacia britânica na definição das esferas de influência que pusessem claros limites ao que considerava o inevitável expansionismo soviético não seria inteiramente coroadas de êxito senão em 1947, quando Truman, em seu famoso discurso de março, anunciaria oficialmente a bipolarização do mundo “entre dois sistemas incompatíveis”.⁷⁶

Também nos assuntos geopolíticos os Estados Unidos, nas primeiras negociações, ainda viam a possibilidade de acordo com a URSS, diferentemente dos ingleses que tinham como necessidade a contenção do comunismo. O primeiro encontro entre Stalin, Churchill e Roosevelt, em Teerã (1944), aconteceu antes de ter-se aberto um outro *front* de guerra do lado Ocidental; portanto, o peso do combate aos nazistas estava todo sobre o *front* Oriental, no qual combatiam os soviéticos. Tal fato, explorado por Stalin, foi fundamental para os ganhos diplomáticos dos soviéticos neste primeiro encontro.

[...] Teerã representou para a União Soviética, diplomaticamente, o que Estalingrado havia representado do ponto de vista militar exatamente um ano antes. Os acordos de Ialta (janeiro-fevereiro de 1945) e Potsdam (julho-agosto de 1945), este após a rendição alemã em maio, essencialmente confirmaram a vitória da diplomacia soviética em Teerã, naquilo que Stalin considerava seu problema vital: as fronteiras do Leste Europeu e a demarcação da potencial zona de influência soviética.⁷⁷

Sem entrar no mérito da maior ou menor relevância do encontro de Teerã para os rumos futuros – sendo a chegada dos soviéticos à Berlim antes dos outros aliados fato talvez mais significativo para seus ganhos diplomáticos futuros – o que cabe destacarmos é exatamente este processo de formatação geopolítica internacional, onde a presença e a esfera de influência soviética será um elemento incontornável nos anos posteriores, incluindo a própria dinâmica econômica e o proceder das novas instituições econômicas internacionais que estão surgindo.

Voltando às negociações sobre a nova ordem econômica mundial, como dito, os principais sujeitos deste debate foram os representantes norte-americanos e britânicos. Era intento destes últimos tentar resguardar a zona da libra esterlina como um espaço onde teriam uma inserção privilegiada – o que contrariava o projeto norte-americano de permitir o livre fluxo comercial entre as diferentes economias. Porém, dado o endividamento em que se encontrava e da situação de sua economia após o conflito, a Inglaterra dependia, naquele momento, de financiamentos provenientes dos EUA. Portanto, é sob essa condição que os ingleses teriam que lutar para ver algumas de suas posições atendidas ou de ganhar algum

⁷⁶ MALAN, *op. cit.*, p. 55.

⁷⁷ *Loc. cit.*

tempo.⁷⁸

Por outro lado, os EUA viam no Reino Unido um papel fundamental a cumprir em seu projeto de redefinição da ordem econômica internacional, portanto, dispostos a algumas concessões para fortalecer esta economia e contar com o apoio de seus diplomatas em outras esferas. Afinal, neste momento logo após a guerra, a indiscutível supremacia militar (e, depois de Hiroshima e Nagasaki, também nuclear) norte-americana não implicava em uma mecânica e imediata concordância por parte dos outros países capitalistas e de certos setores internos do governo de seu projeto de livre comércio internacional e desenvolvimento capitalista.

Os defensores de tal projeto no governo americano teriam que enfrentar dois tipos de oposição: uma interna, associada aos tradicionais interesses não-internacionalistas, fortemente representados no Congresso norte-americano, outra externa, associada às reticências dos demais países capitalistas relevantes em “abrir” suas economias ao comércio nas condições de desemprego e tensão social do imediato pós-guerra.⁷⁹

Para que fosse possível levar à cabo este projeto de redesenho da ordem econômica mundial algumas dessas resistências deveriam ser quebradas, *i. e.*, ou a Inglaterra deveria ser ganha para o projeto da liberalização dos fluxos comerciais internacionais e da multilateralização das novas instituições econômicas em gestação (o que implicava na aceitação do estabelecimento da livre convertibilidade da libra), ou os setores mais isolacionistas do governo norte-americano deveriam ser convencidos da importância deste rearranjo econômico mundial para que os EUA mantivessem a hegemonia econômica (e militar) após a Segunda Guerra. Como veremos, a resistência interna foi debelada primeiro (já em 1947), enquanto que os ingleses só estabeleceram a convertibilidade da libra 15 anos mais tarde (1959).

O projeto de redefinição da ordem econômica mundial foi formalizado, como se sabe, no encontro de 1944 em Bretton Woods. A idéia era que se formasse um conjunto de três instituições: uma responsável pelo socorro aos países com fortes pressões em seus balanços de pagamentos (evitando, com isso, desvalorizações), outra responsável pela regulação e do estabelecimento das normas para o comércio internacional e outra que fosse responsável pelo

78 Lembramos que durante o conflito mundial, a Inglaterra teceu acordos bilaterais com o Brasil sob cláusulas que retinham os saldos comerciais brasileiros em uma conta especial no Banco da Inglaterra, só podendo ser disponibilizadas depois da Guerra. Como dito em seção anterior, tal fato será dos mais determinantes para a situação cambial no período após o conflito. Tais acordos bilaterais, certamente, serviam como forma de contrabalancear a pressão norte-americana pela conversibilidade da libra, garantiam algum controle sobre tais divisas neste momento de fragilidade econômica interna mas ainda com pretensões geopolíticas e econômicas internacionais – inclusive sobre suas colônias, já que o Brasil exportou consideravelmente durante a guerra para, entre outras, a União Sul-Africana.

79 *Ibid.*, p. 56.

financiamento da reconstrução dos países atingidos e também o desenvolvimento dos países da periferia (prerrogativa que só foi adicionada posteriormente). Para a primeira função, os acordos de Bretton Woods instituíram o *Fundo Monetário Internacional* como o órgão responsável para sanar as dificuldades nos balanços de pagamentos, regular os câmbios e contribuir para a estabilidade financeira (não sem exigir, em contrapartida, fortes ajustes em matéria de política econômica interna). Para a regulação do comércio mundial, foi proposta a formação da *Organização Mundial do Comércio*, que estabeleceria as normas para as transações comerciais e objetivaria suspender as barreiras nacionais que se opunham ao livre desenvolvimento das trocas comerciais. Por causa da resistência de muitos países em abrir suas economias de forma tão brusca, as primeiras tratativas no sentido da formação da OMC (como o *Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio*, o *GATT*) não foram bem sucedidas, sendo a OMC formada apenas décadas mais tarde (em 1995). Por fim, para a missão de prover o financiamento demandado, prioritariamente, para a reconstrução e, marginalmente, para o desenvolvimento econômico, foi criado o *Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento*. Portanto, os resultados mais imediatos do encontro foi a formação do Bird e do FMI (as “gêmeas de Bretton Woods”), apesar de o FMI ter uma projeção maior nos primeiros anos (tomando a maior parte das atenções inclusive no encontro) e do Bird apenas posteriormente ter conseguido meios de fazer frente à sua missão.

Ocupando-se mais de perto com o Bird, percebe-se que o seu desenho e suas funções foram primordialmente concebidas pelos norte-americanos. O Banco tinha como incumbência “financiar projetos para fins produtivos relacionados a obras de fácil definição, supervisão e aferição de resultados que não fossem de interesse direto da banca privada”⁸⁰, ou seja, não se intentava que o Bird viesse a *substituir* os bancos privados tradicionais.

Ademais, caberia ao Banco promover o investimento de capitais estrangeiros, por meio de garantias ou participação em empréstimos e outros investimentos realizados por particulares, desde que relacionados a planos específicos de reconstrução e desenvolvimento.⁸¹

Os recursos disponibilizados pelo Banco incidiriam prioritariamente sobre o que se entendia como “capital produtivo”, menção corrente em seus estatutos, já que o pensamento econômico que sustentava as formulações norte-americanas entendia que o crescimento econômico demandaria a suspensão dos obstáculos que impediam o desenvolvimento. Portanto, para suspensão de tais “pontos de estrangulamento”, massivos investimentos em

80 PEREIRA, *op. cit.*, p. 105.

81 *Ibid.*, pp. 105-106.

capital físico deveriam ser feitos, aumentando a produtividade média do sistema.

O acordo que firma a constituição do Bird se dá em dezembro de 1945 e seu funcionamento é iniciado em junho de 1946.⁸² Logo crescem as pressões para que o Banco inicie suas atividades e disponibilizasse recursos para dar andamento à reconstrução européia. Como nesses anos iniciais apenas as subscrições feitas pelos EUA estavam de fato disponíveis para as operações do Banco, tornou-se patente as suas insuficiências de recursos para o papel que lhe caberia neste arranjo institucional do pós-guerra. Foi apenas sob uma conjuntura *política* internacional muito específica (em 1947) que o Banco realizou seu primeiro empréstimo.

Apesar de ser possível vislumbrar algumas tensões entre as potência capitalistas e a União Soviética já desde o fim da guerra e com a definição da zona de influência soviética no leste europeu, a Guerra Fria se torna explícita (sob certo aspecto, “oficial”) após o anúncio da Doutrina Truman e do Plano Marshall. Se já sob o governo de Truman os setores mais ligados ao Departamento de Estado tinham maior influência na definição da política externa – inclusive em matéria econômica –, a partir de 1947 foi possível minar ainda mais as resistência internas a um projeto internacionalista.

O anúncio da Doutrina Truman foi um ato abrupto. Havia nos EUA uma forte oposição contra sacrifícios domésticos adicionais, participação externa e ajuda financeira a outras nações [...]. A oposição continuou firme durante 1947, mesmo depois de os comunistas tomarem o poder na Hungria. O Programa de Recuperação Européia – mais conhecido como plano Marshall – não saía do papel, apesar da pressão do Executivo. A resistência da opinião pública e do Congresso teve fim somente depois da invasão da Tchecoslováquia em fevereiro de 1948 [...]. No dia 13 de abril, o governo conseguiu a aprovação do Economic Cooperation Act, autorizando o desembolso inicial de US\$ 5 bilhões (US\$ 21 bilhões de 1993) para assistência financeira à Europa.⁸³

É neste contexto que as formulações de ordem econômica do governo norte-americano se entrelaçam definitivamente de forma explícita com as de ordem geopolíticas, tendo como principal órgão formulador o Departamento de Estado. A sua influência sobre o Banco fica clara quando se nota que *antes* mesmo da aprovação no Congresso do *Economic Cooperation Act*, este já tinha liberado seu primeiro empréstimo para a França. Este empréstimo foi durante os primeiros 50 anos de funcionamento do Banco o maior de toda a sua história (US\$ 500 milhões) e que, além de conter cláusulas que impunham fortes ajustes internos, exigia que os comunistas fossem expulsos do governo de coalizão que se instalara na França.⁸⁴ Este fato

⁸² *Ibid.* p. 109.

⁸³ *Ibid.*, p. 112.

⁸⁴ “[O] Departamento de Estado norte-americano orientou McCloy [presidente do Bird] a direcionar o primeiro empréstimo do Banco para a França. O empréstimo tinha termos duros, que a França, encurralada, aceitou. O

demonstra como os interesses geopolíticos passaram a instrumentalizar inclusive as intervenções econômicas do Banco. As vertentes políticas e econômicas dos acordos que se iniciam desde as primeiras conversações ainda durante a guerra seriam integradas em meio a esta conjuntura internacional de 1947. Sendo assim, o plano norte-americano de criar um ambiente internacional de livre convertibilidade das moedas teve que ser secundado, dados os imperativos – agora prioritários – de contenção do comunismo⁸⁵, viabilizando antes de tal medida o aporte de recursos para a reconstrução. Este entrelaçamento entre economia e geopolítica internacional será um traço marcante da atuação do Banco, especialmente neste período⁸⁶.

Um aspecto contraditório do Banco neste período é que o atendimento destes desideratos emanados do Departamento de Estado se chocava com a exiguidade de recursos de que dispunha naquele período. A saída encontrada foi buscar levantar recursos no interior do mercado financeiro norte-americano via emissão de títulos do Banco.⁸⁷ Apesar das ingerências políticas em seus primeiros empréstimos, isto não redundou em uma perda de confiança no Banco – o temor por parte dos bancos privados era de que o Banco financiasse projetos de acordo com as diretrizes da ONU, o que não era exigido pelos seus estatutos. Portanto, o que nutria a confiança dos potenciais compradores de títulos do Banco era a garantia de que os empréstimos efetuados se dessem em empreendimentos *rentáveis*. É sob este contexto inicial, de aquisição de credibilidade junto a Wall Street, que se deve entender a gestão conservadora Eugene Black (1949-1962) e o tratamento desigual na concessão de seus empréstimos.

Estabeleceu-se uma distinção: empréstimos para programas (*program loans*) – de maior volume e voltados, em geral, para enfrentar desequilíbrios no balanço de pagamentos – eram autorizados para clientes considerados mais solventes, como os países europeus e o Japão, já empréstimos para projetos (*project loans*) eram autorizados aos clientes considerados menos solventes – na maioria dos casos, países de renda média [...].⁸⁸

Se os empréstimos do Bird tinham de ser, antes de tudo, economicamente rentáveis, a forma considerada mais adequada para assegurar isso era a visibilidade e a

Banco desembolsaria apenas a metade dos US\$ 500 milhões solicitados, em troca dos quais o governo francês deveria equilibrar o orçamento de Estado e exigiu que a França expelisse os comunistas do governo de coalizão, para evitar que sua influência aumentasse na eleição seguinte. No início de maio de 1947, o PCF foi ejetado da coalizão e, horas depois, McCloy anunciou a liberação do empréstimo”. *Ibid.*, p. 122.

85 MALAN, *op.cit.*, p. 57.

86 “Embora o Banco não possa conceder créditos para fins políticos ou negá-los pela mesma razão, existe uma inter-relação e uma interação óbvia e necessária entre os acontecimentos políticos e a situação de qualquer país. A solvência e a lisura de um empréstimo dependem de modo primordial das perspectivas financeiras e econômicas do prestatário. Na medida em que aquelas perspectivas se vejam prejudicadas pela situação de instabilidade ou incerteza política do país solicitante, essa situação terá de ser levada em consideração”. BANCO MUNDIAL. *Second annual report*. Washington, 1947, *apud* PEREIRA, *op. cit.*, p. 123.

87 *Ibid.*, pp. 118-119.

88 *Ibid.*, p. 125.

verificabilidade dadas (ou supostamente dadas) pelos projetos. De acordo com essa visão, os investimentos concretos (barragens, estradas, portos, etc.) podiam *demonstrar* para onde ia e como era empregado o dinheiro, o que, por sua vez, era usado como elemento de propaganda pelo banco, e assim sucessivamente.⁸⁹

Uma certa praxe estava se estabelecendo no que tange à formação de um conjunto de critérios de empréstimos realizados pelo Banco, apesar de, quando convinha aos interesse geopolíticos, empréstimos para resolver problemas no balanço de pagamentos eram camuflados como empréstimos para projetos específicos – assim como, neste período, o FMI também ter efetuado empréstimos que não para a solvência de problemas no balanço de pagamentos. Porém, em tese, os investimentos concretos se concentravam nos setores do capital social básico em que não havia interesse (ou impossibilidade, dada a magnitude do investimento e o seu tempo de maturação) do capital privado, *i. e.*, obras de infra-estrutura.

Porém, a liberação dos empréstimos do Bird mediante a construção de projetos específicos de investimentos tinha um outro papel, além de garantir a rentabilidade dos investimentos:

[...] o financiamento de projetos teve como justificativa o “papel educacional” que desempenhavam ou poderiam desempenhar, funcionando como “salas de aula” para que os governos dos países periféricos aprendessem a “administrar melhor” seus investimentos[...]. Como? De duas formas, basicamente. A primeira se dava por meio das assistências técnicas e se materializava, em geral, pela montagem de agências específicas – insuladas do conjunto da administração pública ou vinculadas de modo privilegiado a certos ministérios – para gerir os projetos. A segunda forma ocorria pelo atrelamento, em maior ou menor grau, da liberação de recursos ao comportamento dos prestatários, como a perseguição ou manutenção da “disciplina fiscal e monetária”. Desde o início de suas operações, pois, o Bird atuou mediante o monitoramento das políticas econômicas dos países periféricos, desempenhando um papel altamente intervencionista [...]. No entanto, também desde o início, o grau de vigilância e tolerância variou segundo uma série de fatores de ordem geopolítica.⁹⁰

Além de condicionar os empréstimos à apresentação de projetos concretos, os prestatários deveriam se submeter a uma série de prescrições em matéria de política econômica e de entendimentos sobre as melhores formas de administrar os investimentos. Como dito, as experiências de construção de tais projetos – muitas vezes insuladas no interior de agências da administração pública e longe do foco da opinião pública, trabalhando sob uma pretensa *racionalidade técnica apolítica* – serviam também como forte instrumento “pedagógico” na construção de um *ethos* e de uma praxe afim com os termos propostos pelo Banco. Como veremos nos próximos capítulos, o caso brasileiro não fugiu a esta regra – bastando observar o conteúdo e as intenções das experiências de *cooperação técnica* ocorridas neste período

⁸⁹ *Ibid.*, p. 126.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 128-129.

logo após a fundação da Banco (a Missão Abbink e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos).

A grande parte dos empréstimos concedidos neste primeiros anos foram na área de energia, transportes e, em menor grau, telecomunicações, além de implementos e máquinas agrícolas e alguns poucos investimentos industriais⁹¹ – o que novamente coincide com o espectro de projetos elaborados pela Comissão Mista em 1951-53, como veremos, mais especificamente, no capítulo 4. Todos estes empréstimos eram orientados pelos princípios intelectuais hegemônicos no pensamento econômico da época, que entendiam o crescimento econômico como sendo um processo no qual os fatores do processo de trabalho, capital (em seu sentido físico, de *capital constante*) e força de trabalho deveriam ser investidos nos segmentos de alta produtividade do sistema econômico – identificado com o setor urbano-industrial. No que diz respeito à concentração da renda, esta seria inevitável (porém benéfica) nos primeiros anos do processo de crescimento econômico, sendo amenizada nas etapas posteriores do processo. Segundo Pereira, tais coordenadas intelectuais, inspiradas nas formulações dos economistas do período Arthur Lewis e Simon Kuznets, eram as que – salvo imperativos de ordem geopolítica, como vimos – o Banco buscava seguir em suas ações, o que era agravado pelo fato de que o Banco ainda não privilegiava a pesquisa econômica neste período.⁹² Só anos mais tarde, com o prosseguir dos trabalhos efetuados pelo *Instituto de Desenvolvimento Econômico* (fundado em 1955, incluindo-se no complexo Banco Mundial⁹³) é que o Banco passou a ele próprio produzir pesquisas econômicas.

O anúncio do programa do Ponto IV em 1949 por Truman, marcou o comprometimento do Banco com as diretrizes da política externa norte-americana. Este programa consistia, em termos gerais, em um conjunto de medidas de assistência técnica e financeira para países que eram considerados subdesenvolvidos em matéria econômica, político-administrativa, educacional, cultural e científica, que, além de contribuir para o aumento do crescimento econômico, deveriam servir de instrumento de difusão dos princípios do “mundo livre”. Neste sentido, o Ponto IV representa, além dessa subordinação do Banco à política externa norte-americana, uma virada importante nessa política em favor da cooperação econômica com países não-europeus.⁹⁴ Neste específico, a Comissão Mista também reivindica o programa do Ponto IV como o horizonte sob o qual ela realiza seus trabalhos.

Um dos pontos considerados mais críticos para o crescimento econômico desses países

91 *Ibid.*, p. 131.

92 *Ibid.*, p. 134.

93 Para uma análise da complexa organização institucional do Grupo Banco Mundial, suas diversas agências e atribuições, entre elas, o Bird, cf. o primeiro capítulo do minucioso trabalho de João Márcio Pereira acerca do Banco Mundial, sobre o qual temos nos apoiado nesta seção.

94 *Ibid.*, p. 136.

em desenvolvimento era exatamente a precariedade da administração pública e dos investimentos. Desta forma, se incidia diretamente não apenas na condução, como na própria *formatação* da institucionalidade material deste Estado. Três medidas, portanto, estavam animando as ações baseadas no programa do Ponto IV para que se melhorasse o desempenho da “administração pública” dos países periféricos.

A primeira – perseguida, a rigor, desde o início de suas operações – consistia no fomento à criação de “instituições”, frequentemente sob a forma de agências paraestatais, financiadas por fora do orçamento público ordinário e compostas por quadros altamente qualificados [...]. Organizadas para planejar e executar projetos financiáveis pelo Banco e influenciar o processo de tomada de decisão governamental, operavam nos níveis nacional, setorial ou de administração de projetos. Tais agências, invariavelmente, estampavam o selo da “neutralidade técnica” atribuído ao Banco, segundo o qual supostamente atuavam em prol do desenvolvimento de forma insulada de “pressões políticas”. Por meio desse mecanismo, o Banco formou uma rede estável e fiel de quadros e organismos no interior da administração pública de inúmeros países apta a atender, prontamente, aos seus requerimentos imediatos e estratégicos, na maioria dos casos passando por fora do controle parlamentar e com relativa independência em relação ao governo de plantão. Em geral, tais agências davam origem a verdadeiras “ilhas de excelência”, fomentando a balcanização da burocracia estatal. Em vários países, a malha de aparelhos técnico-gerenciais responsável por investimentos em setores inteiros da economia foi construída, precisamente, por meio desse tipo de “assistência técnica”.⁹⁵

A segunda medida, sendo a Comissão Mista expressão clara desta, se dava através do

envio de “missões técnicas” a certos países, compostas por especialistas e consultores do Bird – a maioria, norte-americanos e britânicos – e de outras organizações internacionais, como a FAO, a OMS e, quase sempre, o FMI. No geral tais missões perseguiam dois objetivos combinados. O primeiro era identificar projetos que fossem bancáveis, convencer as autoridades domésticas a demandar empréstimos ao Bird para financiá-los e treinar quadros técnicos locais para esse mesmo fim. Ou seja, tratava-se não apenas de criar demanda para os próprios “serviços” financeiros e não financeiros. Mas também educar e fidelizar domésticos capazes de sustentá-la no tempo. O segundo objetivo era analisar a situação econômica geral do país, orientar medidas de política macroeconômica e setorial e definir um rol de projetos passíveis de financiamento [...]. Internamente, tais missões contribuíram bastante para ascensão dos economistas frente aos engenheiros [...].⁹⁶

A terceira medida, já mencionada anteriormente, era através de instituições como o Instituto de Desenvolvimento Econômico, formar quadros políticos econômicos dos países clientes do Banco, modelando uma visão de Estado e de gestão pública. Como o Instituto de Desenvolvimento Econômico só é fundado em 1955, as duas primeiras medidas foram as que mais incidiram durante o período que nos ocupamos e, no caso da Missão Abbink e da Comissão Mista, a segunda medida.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 139.

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 139-140.

Concluindo estas considerações sobre as mudanças na ordem econômica e geopolítica internacional, enfatizando a criação do Banco Mundial no período, destacamos que este sempre buscou aliar a concessão de empréstimos a prescrições de política econômica, à “pedagogia” de sujeitos dispostos a serem os agentes do processo de investimento sob uma nova mentalidade (“técnica e apolítica”), e às novas formatações no aparelho de Estado – além, é claro, as questões de ordem geopolítica influírem fortemente. Segundo as proposições de Pereira, o dinheiro para o Banco Mundial, sempre funcionou como “lubrificante” para as idéias e para as prescrições políticas, dada a exiguidade dos recursos disponíveis para fazer face a sua pretensa função de emprestador internacional para o desenvolvimento. Portanto, age também como um *ator político e intelectual*, não apenas financeiro. Esta característica é marcante desde seus primeiros anos, agravada pela falta ainda maior de recursos nesses tempos – lembrando que é apenas na década de 1960 que vai ser fundado um órgão específico para empréstimos de longo prazo para países pobres, a *Associação Internacional de Desenvolvimento* (AID), complicando ainda mais o acesso destes países a créditos do Banco nos primeiros anos. Em se tratando do caso da Comissão Mista, quando de fato foram negociados recursos para o desenvolvimento econômico brasileiro, nos próximos capítulos nos ocuparemos da natureza e da magnitude dos empréstimos efetuados pelo Banco nesta ocasião.

4.2. O avanço da industrialização e os limites do liberalismo do governo Dutra

A experiência da Segunda Guerra Mundial, sob certos aspectos, impactou profundamente a sociedade brasileira, apesar de aqui não ter sido palco de conflitos. Além do envio de tropas para a Europa e do envolvimento dos militares brasileiros em ações conjuntas durante o conflito, a experiência dos anos de guerra também impactou fortemente as relações comerciais exteriores do Brasil (como visto em seção anterior). Nesses anos também ocorre o estreitamento das relações diplomáticas, políticas e também culturais do Brasil com os EUA favorecida, entre outras coisas, pela instalação do *Instituto de Negócios Inter-Americanos*, pelas Missões Taub e Cooke, o que ajudou a disseminar um determinado entendimento sobre a economia e a administração pública.

O próprio fim do Estado Novo deve ser entendido levando em consideração a experiência da Segunda Guerra e toda a mobilização, não apenas bélica, mas também *ideológica* contra os regimes ditatoriais do Eixo. Como este tema já foi fartamente explorado pela historiografia,

cabe apenas destacar que o impacto ideológico não se deu apenas sobre os assuntos políticos, mas também sobre o *pensamento econômico* no Brasil. As relações entre *liberalismo político* e *liberalismo econômico* animaram fortemente o debate ideológico da época e os trabalhos da Constituinte. A associação do aparelho econômico do Estado formado durante o Estado Novo com o modelo político ditatorial foi comum durante o período, criando um ambiente em que a longevidade, o alcance e a qualidade das funções econômicas do Estado capitalista em construção seriam postas à prova. Apesar da diversidade de entendimentos no interior do pensamento econômico, como salienta Bielschowsky, o período que vai do final do Estado Novo até os iniciais do governo Dutra foi de grande valorização do estudo, da pesquisa e das reflexões sobre a realidade econômica em geral, favorecendo a formação de um *campo de saber econômico*, se levarmos em consideração o número de palestras, artigos, grupos de pesquisas e assessorias técnicas, encontros, etc., que ocorreram durante o período.

A título de ilustração, pode-se mencionar: a criação do Instituto de Economia da Associação Comercial do Rio de Janeiro (1943), responsável pela organização do Primeiro Congresso Brasileiro de Economia (1943); a criação do Instituto de Economia da Associação Comercial de São Paulo (1944); a criação de um Conselho Econômico e de um Departamento Econômico na Confederação Nacional da Indústria (1947); a introdução, por iniciativa de Eugênio Gudim e Octávio G. de Bulhões, de um programa único obrigatório para o ensino de economia no país, até então ministrado, sem exceção, em conjunto com administração ou contabilidade, áreas de estudo daí por diante desmembradas em cursos distintos (1945); a criação da Fundação Getúlio Vargas (1944), que logo teria como sua principal responsabilidade a elaboração da Contabilidade Nacional; e, como uma espécie de coroamento de toda aquela conjuntura de valorização da atividade dos economistas, a apresentação ao Congresso Nacional, em 1947, de um projeto de regulamentação da profissão, que viria a ser aprovado nesse mesmo ano.⁹⁷

Portanto, o interesse crescente no pensamento econômico e nas formas de associá-lo à administração estatal é um aspecto de *continuidade* entre os anos da guerra e o segundo lustro dos anos 1940 – apesar da mudança constitucional e do governo Dutra.

Como caracterizar o período que abrange a segunda metade dos anos 1940 no que diz respeito às funções econômicas do Estado? As respostas para essa questão não têm sido unânimes. Ianni enfatiza o caráter *liberal* do período sob o governo Dutra, insistindo nas diferenças em relação ao governo anterior e no seu compromisso com a doutrina liberal.

O compromisso fundamental com a “livre iniciativa”, e contra a modalidade anterior de intervencionismo estatal na economia, aparece em quase todas as atuações e diretrizes do Governo Dutra. Dizemos intencionalmente “modalidade anterior de intervencionismo estatal” porque nos anos 1946-50 o poder público continuou a desempenhar papéis decisivos na economia do País. Ocorre que a

97 BIELSCHOWSKY, *op. cit.*, p. 268.

direção dessa atividade se havia alterado, alterando-se, em consequência, também os instrumentos e os conteúdos ideológicos. Mesmo a omissão do poder público, quando houve, pode ter sido uma omissão deliberada, com sentido.⁹⁸

Apesar das diferenças com relação ao período anterior, se verifica que o autor não enxerga uma total retirada do Estado no âmbito econômico, apenas uma mudança com relação à modalidade de intervenção. Mesmo assim, considera o período Dutra como de hegemonia do liberalismo econômico. Com importantes diferenças de enfoque, Besserman Vianna também classifica a política econômica do período com sendo ortodoxa (pelo menos até 1949), principalmente no que diz respeito às políticas fiscais, monetárias e creditícias – fortemente contracionistas, entendidas como medidas necessárias para conter a inflação.⁹⁹

Diferente é o entendimento expresso por Draibe. Segundo esta autora, apesar da desmobilização e extinção ocorridas em alguns órgão – especialmente os que potencialmente poderiam vir assumir cada vez mais funções de coordenação, centralização e planejamento¹⁰⁰ –, não é legítimo falar de uma radical “reversão liberal” no período (até por causa do fato disto não ser possível apenas no tempo de um governo), ocorrendo, inclusive, a formação de novas agências econômicas – como a Comissão Central de Preços, a Comissão Consultiva do Intercâmbio Comercial, da Comissão do Vale do São Francisco, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, entre outras.¹⁰¹ Portanto, para Draibe,

[...] nas relações mais estruturais entre o Estado e a economia, não se procedeu a uma reversão liberal: tal pretensão esbarraria nos limites sociais e políticos das forças dominantes. Estavam presentes, entre elas, segmentos dos setores agromercantis dispostos a pressionar pelos princípios da economia liberal, em particular os banqueiros, mas também frações da burguesia agroexportadora para as quais um determinado grau de regulação econômica era imprescindível. Finalmente, aí se exprimiam setores industriais para os quais a intervenção e a regulação econômica do Estado e até mesmo o planejamento constituíam parte integrante de seu “projeto de futuro”. Se na “base social” é possível identificar esses interesses, indubitavelmente, nos seus movimentos próprios, as forças sociais distintas (entre elas segmentos das burocracias civis e militares, ou setores da imprensa e da opinião pública) afirmariam limites inferiores mínimos até onde seria possível rebaixar o grau de intervenção estatal. [...] Nesse sentido, não podemos concordar com a tese de uma efetiva volta ao liberalismo econômico, durante o governo Dutra.¹⁰²

A autora argumenta lembrando da manutenção dos “mecanismos de regulação do crédito, dos juros, dos salários, dos institutos e autarquias de regulação e, finalmente, das empresas

98 IANNI, *op. cit.*, p. 94.

99 VIANNA, Sérgio Besserman. “A política econômica do segundo governo Vargas (1951-1954)”. Dissertação (Mestrado em Economia). Rio de Janeiro: PUC, 1987.

100 DRAIBE, *op. cit.*, pp. 140-141.

101 IANNI, *op. cit.*, p. 104; DRAIBE, *op. cit.*, p. 140.

102 DRAIBE, *op. cit.*, p. 145.

públicas” como mostras da “presença decisiva o ‘setor público’ neste período”.¹⁰³ Este também parece ser o entendimento de Lessa e Fiori que, ao discorrer sobre o sistema de licenciamento prévio de câmbio operado pela CEXIM, se refere a essa experiência como sendo

[...] uma experiência de regulação estatal de profundidade e universalidade quiçá até hoje não superadas na vida brasileira. Resulta irônico que tenha sido a Administração Dutra a primeira oficiante desse esquema que condena ao nível da pura retórica sua intenção doutrinária de reverter a tendência à crescente intervenção direta do poder público na regulação da economia.¹⁰⁴

Entendemos que esse debate, para ficar mais claro, depende de algumas qualificações, especificamente, no âmbito das distinções entre o *Estado* e o *governo*. No que diz respeito ao *governo*, podemos verificar vários indícios de uma inclinação liberal, desde as declarações do Ministro da Fazenda Correia e Castro sobre a “vocação agrária” da nossa economia, até as medidas tomadas para enfraquecer as agências econômicas do Estado (como dito, especialmente aquelas que poderia assumir mais e mais funções de planejamento, coordena  o e centraliza  o), passando pelas medidas contracionistas na área fiscal, monetária e creditícia e pela liberdade cambial que durou até 1947. Por outro lado, no que diz respeito    política cambial, creditícia, monetária e fiscal, a orienta  o do governo Dutra teve que ser revista face    crise cambial (com a institui  o do regime de controle em 1947) e as pressões dos setores da produ  o que demandavam crédito – com a queda Correia e Castro e sua substitui  o por G. Silveira, antes presidente do Banco do Brasil. “Políticas violentamente contracionistas em 1947-48 conduziram    queda de Castro, substitui  do por quem ‘atende    produ  o’”.¹⁰⁵ Portanto, além das mudanças no próprio âmbito da política econômica adotada, deve ser levadas em considera  o as tensões entre os próprio quadros na área econômica nomeados por Dutra. O “liberalismo”, se intenciona-se seguir usando tal termo para designar este período, deve ser entendido como circunscrito ao *governo* e, mesmo assim, com todos os limites e precariedades próprios do pensamento liberal neste período de “baixa” de seu prestígio intelectual e político.

Já no que diz respeito ao *Estado*, este período não assistiu a um completo desmonte de suas agências econômicas – na verdade, foram criadas algumas, como dito –, o que não justifica falar em uma volta a um Estado liberal, do ponto de vista econômico. Dado o

¹⁰³*Ibid.*, p. 146.

¹⁰⁴LESSA, Carlos; FIORI, José Luis. “E houve uma política econômica nacional-populista?”. In: *Revista FEE*. Porto Alegre: volume 12, n.  1, 1991.

¹⁰⁵*Ibid.*, p. 181.

processo de *construção* do Estado capitalista brasileiro e as forças sociais e econômicas desatadas durante a década anterior, não seria possível a este Estado se readaptar em tão pouco tempo a uma ação nos marcos do *laissez-faire*. Durante os anos 1930 e durante a Guerra, a ossatura material desta Estado foi marcada pela formação de nichos diretos de projeção dos interesses das frações dominantes no aparelho econômico do Estado, não sendo, portanto, do interesse destes grupos a reversão total deste esquema. Apesar de durante o Estado Novo não ter se dado solução para o problema da formação de um órgão central de planejamento econômico e de o governo Dutra não ter avançado nesta direção, não entendemos o Estado brasileiro deste período como *liberal*, mas sim como um Estado capitalista em *transição*¹⁰⁶, portanto, em direção a uma forma de Estado municiado para fazer face aos imperativos próprios de um processo de desenvolvimento capitalista nos níveis exorbitantes de concentração e centralização de capitais característicos do capitalismo do pós-Guerra¹⁰⁷.

Estas contradições entre *governo* e *Estado*, explícitas na questão de suas funções econômicas durante o processo de desenvolvimento capitalista, se expressaram também nos debates acerca do controle do Legislativo sobre o Executivo na Constituinte de 1945. Como analisado por Draibe na segunda parte da obra *Rumos e Metamorfoses*, foram muitas as indecisões e dificuldades de encaminhar uma solução para tais controles, o que acabou redundando em um aprofundamento do poder do Executivo em matéria econômica, favorecendo o que por muitos é entendido como a sua “hipertrofia”.

Sobre as relações *externas* da economia brasileira, o período que vai do fim da guerra até o início do segundo governo Vargas é marcado pela retomada dos fluxos comerciais do Brasil, como fizemos menção. As exportações e as importações brasileiras ultrapassam, os níveis de 1928, respectivamente, em 1944 e 1945 e, novamente, não são apenas essas mudanças meramente quantitativas que mais interessam. Além de agora a economia brasileira ter que seguir o seu processo de industrialização sem estar afastada como antes das outras economias do mundo, importantes mudanças na *estrutura* dos fluxos comerciais se estabeleceram. Como dito anteriormente, o Brasil acumulou importantes saldos comerciais durante o período da Guerra; porém, dada a incapacidade de importar plenamente, tais saldos representavam *importações adiadas*¹⁰⁸, o que implicaria em forte demanda para importar após o conflito. Além disso, uma parte considerável dos saldos que se obtinham eram com economias cujas moedas se encontravam *inconvertíveis*, *i. e.*, não exerciam capacidade de comando imediata

106 DRAIBE, *op. cit.*

107 Sobre as funções econômicas do Estado durante o capitalismo monopolista, cf. POULANTZAS, *op. cit.*

108 HONORATO e OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 270.

sobre recursos reais. Como dito na seção anterior, a livre convertibilidade só foi atingida em considerável parte dos países capitalistas apenas em 1959, o que, somada à incapacidade desses países (como a Inglaterra) de atender as demandas por importações brasileiras, agravou ainda mais a pressão por importações na área de moeda forte. A tabela à seguir demonstra a situação dessas divisas.

Tabela 1.7
Balança comercial brasileira por áreas monetárias (1946-1952)
(US\$ milhões correntes)

Anos	Conversíveis ^a				Inconversíveis ^b		Total	
	Exportações		Importações		Exportações	Importações	Exportações	Importações
	(FOB)	(para EUA)	(CIF)	(dos EUA)	(FOB)	(CIF)	(FOB)	(CIF)
1946	435	(396)	480	(391)	504	191	939	671
1947	610	(449)	923	(755)	536	310	1146	1233
1948	660	(512)	768	(583)	520	353	1180	1121
1949	663	(552)	645	(470)	433	458	1096	1103
1950	780	(741)	527	(361)	576	558	1356	1085
1951	918	(869)	1088	(837)	851	899	1769	1987
1952	761	(731)	1130	(830)	657	856	1418	1986

FONTE: MALAN *et al.*, *op. cit.*, p.146.

^a Além dos EUA, incluem-se Suíça, Portugal, as Índias Ocidentais Holandesas e Trinidad (das quais o Brasil importava petróleo contra pagamento em dólares) e os demais países americanos, com exceção daqueles com os quais o Brasil mantinha acordos bilaterais de pagamentos: Argentina, Bolívia e Chile (nota da fonte).

^b Inclui as moedas da chamada “área de conversibilidade limitada” a partir de 1950: Alemanha, Áustria, área da libra, França e dependências, Holanda, Itália, Bélgica e Luxemburgo (nota da fonte).

Como bem destacam Malan *et al.*:

Através desse *superavit* comercial com essas áreas, o Brasil contribuiu significativamente para o financiamento de parte da recuperação européia, em magnitude muito superior ao empréstimo concedido especificamente para tal fim através da URRA em 1944/45: 40 milhões de dólares.¹⁰⁹

Ainda observando a tabela, se observa que as importações com a área do dólar eram a maior parte durante este período, o que acabou gerando fortes *déficits* em moedas conversíveis. A crise cambial que se torna explícita em 1947, portanto, deve ser entendida levando este importante fato em consideração. Outra questão que se levanta – também muito

¹⁰⁹ MALAN, *et al.*, pp. 145-146.

polêmica – diz respeito aos usos que foram feitos das divisas acumuladas durante o período. A questão principal é se os usos que foram feitos das divisas foram em bens supérfluos (ironizado na época como tendo sido gastas em “iô-iôs”) ou em bens necessários para o fortalecimento sistema produtivo brasileiro.

Tabela 1.8
Disponibilidades cambiais (posição em 31 de dezembro, 1945-1952)
(Em US\$ milhões)

Anos	Moedas Conversíveis	Moedas Compensadas	Moedas Bloqueadas	Operações em Cruzeiros	Total em Moeda	Ouro no País e no Exterior	Total
1945	-	269	365	634
1946	92	273		-	365	365	730
1947	33	105	216	-	354	379	700
1948	62	109	154	21	346	342	688
1949	121	43	128	45	337	342	679
1950	128	36	70	16	250	342	592
1951	-30	6	11	15	2	342	344
1952	-24	-111	0	90	-45	342	297

FONTE: MALAN *et al.*, *op. cit.*, p.165.

Em primeiro lugar, a escassez de divisas que deu azo a esta discussão deve ser entendida no contexto assinalado de inconvertibilidade de considerável parte das moedas nas quais o Brasil efetuava seus saldos comerciais. Além disso, é preciso verificar a estrutura da pauta de importações brasileiras no período e ver as suas diferentes magnitudes. Segundo uma das séries apresentadas por Malan *et al.*, o que se observa é um aumento da importância das importações de bens de capital ao longo do período e uma redução nas de bens de consumo – sendo importante destacar que em 1946 os bens de consumo atingem importantes 21,7%, caindo nos anos seguintes. Porém, como bem lembram esses autores, todo esforço de classificação por uso é “extremamente subjetiva”.¹¹⁰

Tabela 1.9
Importações segundo gêneros industriais (1939-1952)
(Em Cr\$ milhões correntes)

Anos	Minerais Não- Metálicos (1)	Metalurgia (2)	Mecânica (3)	Material Elétrico (4)	Material de transporte (5)	Papel (6)	Química (7)	Têxtil (8)	Alimentos (9)	Bebidas (10)	Soma de (1) a (10) (11)	Outras Importações Industriais* (12)	Total da Indústria de Transformação (13)	Indústria Extrativa Mineral (14)	Em % (15)=(11)/(13)
------	--------------------------------------	-------------------	-----------------	-----------------------------	-------------------------------------	--------------	----------------	---------------	------------------	-----------------	-------------------------------	---	--	---	------------------------

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 138.

											(12)	(13)			
1939	97,7	781,8	619,2	619,2	293,3	171,1	745,0	194,7	161,0	38,2	3675,5	428,0	4103,5	241,4	89,6
1940	81,4	804,4	484,0	484,0	243,7	197,7	837,7	207,4	164,3	29,3	3671,0	217,6	3888,6	321,5	94,4
1941	104,4	898,6	455,6	455,6	367,1	262,6	978,2	171,4	138,7	39,1	4015,8	455,4	4471,2	311,9	89,8
1942	142,1	600,2	324,6	324,6	259,8	183,2	891,3	126,6	114,7	42,8	2959,1	590,8	3549,9	267,7	83,4
1943	137,6	731,2	454,3	454,3	220,5	213,6	1185,8	156,9	138,1	65,8	3755,1	1112,7	4867,8	281,2	77,1
1944	211,5	1169,7	631,6	631,6	281,9	307,1	1251,1	1,5,9	384,5	87,3	5019,1	1269,0	6288,1	332,5	79,8
1945	286,8	1217,0	776,2	776,2	320,0	356,7	1180,0	120,0	332,5	169,5	5722,0	780,8	6552,8	333,9	88,1
1946	419,9	1959,2	1298,6	1298,6	825,9	456,7	1533,2	363,1	1436,2	242,4	10317,6	1343,4	11661,0	455,1	88,5
1947	627,9	2863,6	2579,5	2579,5	1732,4	756,2	2684,9	823,3	2217,6	297,7	18759,3	2079,7	20839,0	762,7	90,0
1948	512,3	1859,8	2406,1	2406,1	1448,4	474,5	3203,5	914,3	2100,9	187,8	17332,4	1720,6	19053,0	529,1	91,0
1949	470,7	2442,0	2932,9	2932,9	1356,1	486,5	3298,6	856,0	1045,0	81,8	16099,0	1746,0	17845,0	397,2	90,2
1950	420,4	1972,8	3208,9	3208,9	1258,4	561,2	4088,5	485,0	886,9	84,4	15784,3	1523,7	17308,0	531,8	91,2
1951	848,3	3935,9	5502,8	5502,8	2440,1	1433,5	6569,1	1004,2	1378,1	212,3	30499,7	3046,3	33546,0	908,0	90,9
1952	972,9	4176,7	6311,5	6311,5	2330,5	1296,1	6437,4	580,3	1699,7	130,0	30979,3	2754,7	33734,0	633,5	91,8

FONTE: MALAN *et al.*, *op. cit.*, p.510.

^a Inclui os 11 gêneros industriais restantes: Madeira, Mobiliário, Borracha, Couros e Peles, Farmacêutica, Perfumaria, Sabões e Velas, Plásticos, Vestuário, Fumo, Editorial e Gráfica e Diversos.

Não sendo nosso objetivo aqui entrar neste pormenor, fazemos apenas as seguintes considerações sobre este tema. *Primeira*, a discussão sobre a insuficiência das divisas não deve ser atrelado ao dos usos que delas se fizeram logo após a Guerra, mas sim com os *compromissos* firmados com os países capitalistas aliados durante o esforço de guerra e sobre a instável conjuntura geopolítica e econômica na qual se encontrava a Europa, o que implicou em certas acomodações por parte do Brasil em matéria de conversão imediata destes saldos em uso sobre recursos reais. É nessa correlação *desigual* de forças internacionais que deve ser entendida a estimativa entre as diferentes moedas dos países capitalistas e suas reais possibilidades de uso. Esta, sem dúvida, foi a principal razão da escassez de divisas *em moedas conversíveis* no período do pós-guerra.

Segunda, o fato de não ter sido o aumento nas importações de bens de consumo “supérfluos” ou de “luxo” a principal razão da crise cambial e nem destes figurarem como a maior parcela *relativa* da *crescente* pauta de importações do pós-guerra, não implica que não possa ter ocorrido um aumento *absoluto* das importações desses bens; *i. e.*, as importações desses bens podem ter aumentado ainda que sua participação nas importações totais tenham diminuído. Este fato é importante para entendermos o período pois não se dispunha de dados desagregados acerca da pauta de importações; assim, aumentos quantitativos podem ser experimentados pelos sujeitos que passaram pelo processo como tendo uma importância maior que de fato teve no uso das divisas.

Terceira, algumas categorias podem se tornar *anacrônicas* pelo fato de todo o contexto sócio-econômico e da estrutura produtiva e de consumo terem se alterado. Categorias como

“Material de Transporte” e “Material Elétrico”, tomadas genericamente como *capital fixo*¹¹¹, podem encobrir alguns *bens de consumo duráveis* como eletrodomésticos e automóveis. Mesmo assim, é plausível pensar uma diminuição *relativa* destes bens nestas categorias de uso¹¹², mas, como dito, não é este o nosso objetivo.

O fato mais significativo é notar que estas mudanças na pauta de importações na segunda metade da década de 1940 apontam para um aumento nas inversões no setor *industrial* da economia, mostrando a crescente importância deste setor para a acumulação de capital, e também para um aumento da *demand*a por esses bens de consumo duráveis – que, além de reservar um espaço para futuras expansões e diversificação na estrutura produtiva, atesta o caráter concentracionista de renda do padrão de acumulação urbano-industrial (de “alta produtividade”) em gestação¹¹³, lembrando que não ocorreu nenhum reajuste no salário-mínimo durante o período, contribuindo para que se verifique “velocidades diferenciais de crescimento de salário e produtividade”.¹¹⁴

Dada a crise cambial que se instala, em 1947 é instituído o regime de licença prévia com objetivo de preservar as escassas divisas existentes. Apesar deste regime ter sido um fundamental instrumento de controle (lembrando da experiência anterior da CEXIM durante a guerra na seleção de importações) e da influência determinante sobre a rentabilidade e as ações dos diferentes agentes econômicos, destacamos que o objetivo inicial era exatamente buscar o equilíbrio cambial, não favorecer a indústria, a princípio. Temos, a partir de então, a concessão de divisas divididas em cinco categorias:

- a) superessenciais, compreendendo combustíveis e lubrificantes, equipamento agrícola, produtos metalúrgicos não produzidos domesticamente e necessidades de agências governamentais; b) essenciais, que abrangia outras matérias-primas, máquinas e partes complementares, alguns bens de produção e alguns produtos farmacêuticos; c) remessas e transferências de capital; d) outros bens; e e) viagens, etc.¹¹⁵

Este sistema de racionamento das divisas de acordo com critérios de essencialidade, além de ser uma tentativa de preservá-las, teve um duplo efeito favorecedor à produção industrial local: primeiro, reservava o mercado doméstico para os produtos industriais de consumo, já que estes não eram privilegiados na concessão de divisas; segundo, as importações de equipamento para as indústrias eram um dos itens privilegiados, o que permitia aos industriais

111 Daí uma das dificuldades de entender o capital meramente em seus aspectos físicos, como *valor de uso* e não como *valor*.

112 *Ibid.*, p. 342 *et seq.*

113 OLIVEIRA, *Crítica à razão dualista...*, *op. cit.*

114 *Ibid.*, p. 50.

115 MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 397.

adquirir esses equipamentos, o que, combinado a um câmbio sobrevalorizado, funcionava como um verdadeiro subsídio a este setor. A experiência destes anos (somada a dos anos de guerra) e a percepção de seus efeitos sobre a indústria é que permitirão posteriormente que este sistema fosse usado com o fim deliberado de favorecer a indústria – mesmo que com hesitações e percalços.

Durante os anos posteriores à Segunda Guerra, a economia brasileira avança no processo de substituição do padrão de acumulação em favor do setor industrial, continuando a tendência que vem desde os anos 1930. O que ocorre neste momento é uma mudança da *estrutura* do parque industrial brasileiro, ou seja, ocorre uma maior *diversificação* da produção industrial. Neste momento declina a importância da produção de bens de consumo e aumenta a da produção de bens de capital e intermediários.

Tabela 1.10
Índice da produção real na indústria de transformação (1939-1952)
(1939=100)

Gêneros	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Minerais Não-Metálicos	103,0	159,9	152,6	184,5	206,4	220,5	254,4	256,5	281,4	319,3	359,3	412,1	440,1
Metalurgia	127,0	141,0	144,9	158,0	176,9	167,9	247,8	308,8	378,0	422,8	557,7	602,9	630,6
Mecânica ^a	-	-	-	-	-	100,0	114,6	115,2	123,8	119,3	149,2	137,2	203,1
Material Elétrico ^a	-	-	-	-	-	100,0	120,9	145,0	175,0	197,0	266,2	343,9	398,2
Material de Transporte	115,0	127,8	63,0	40,1	40,9	63,7	127,8	184,8	236,2	271,2	313,2	582,9	701,8
Mobiliário	105,6	123,3	131,7	180,3	229,9	-	-	-	-	-	-	-	-
Papel	108,0	115,2	119,6	112,6	125,1	126,8	139,4	152,7	167,7	193,7	221,6	233,3	234,0
Borracha	259,0	258,1	282,1	343,0	340,9	492,0	549,0	538,0	580,5	661,2	768,4	842,9	895,1
Couros e Peles	100,0	102,0	105,0	93,9	79,9	85,0	99,0	105,0	113,0	116,1	118,0	126,1	118,1
Química e Farmacêutica	102,8	109,0	107,7	132,3	191,3	205,1	235,7	234,4	245,8	266,2	301,0	401,3	366,8
Têxtil	92,2	95,5	105,8	137,4	146,3	138,5	147,3	138,6	146,4	156,0	166,6	160,8	170,5
Alimentos	97,1	101,3	99,9	100,1	97,8	100,4	111,4	115,8	127,2	114,8	161,5	167,4	169,4
Bebidas	102,0	99,0	97,1	102,1	128,1	154,2	183,1	182,2	195,2	198,1	233,2	279,1	301,1
Editorial e Gráfica	99,0	106,0	83,0	95,1	104,1	114,1	134,0	139,0	138,0	153,1	173,1	196,2	225,2

FONTE: MALAN *et al.*, *op. cit.*, p.499

^a 1945=100.

Não sendo nosso objetivo entrar em uma análise pormenorizada da evolução do setor industrial, destacamos apenas que, se é fato que o regime de licença prévia beneficiou a indústria local pelas razões antes assinaladas, este, por si só, não seriam capazes de provocar o crescimento deste setor e a mudança na sua estrutura. Como dito anteriormente, a década de 1940 assiste a um intenso processo de aumento da população urbana e este fato foi de suma

importância para a manutenção do processo de industrialização. Segundo os dados da última tabela, podemos ver que a produção da categoria “Minerais Não-Metálicos” dobrou de 1939 à 1945 e dobra novamente de 1945 até 1952, sabendo que este setor é o principal fornecedor da indústria de Construção Civil – que observa fortes incrementos durante o período.¹¹⁶ Desta forma, temos indícios de um forte processo de *urbanização* e que, se por um lado, este processo é causado pela industrialização, o inverso também é verdadeiro; portanto, devemos tomar este processo em suas relações recíprocas. Malan *et al.* destacam a influência do aumento da população urbana sobre a industrialização apenas sob o aspecto da *demand*a, *i. e.*, sob o aspecto da formação de um mercado para os bens industriais, que teria puxado o setor industrial da economia. Porém, não cremos ser este o aspecto o mais relevante para a industrialização.

O estímulo à industrialização deve ser entendido do ponto de vista da *oferta* de mão de obra proporcionada pelo afluxo de grandes contingentes populacionais às grandes cidades. Retomando o entendimento de Oliveira, a regulação do preço da força de trabalho via salário mínimo (que, como lembramos, não teve reajuste durante o governo Dutra), associada à inflação, com uma crescente produtividade deste setor tinha como consequência uma verdadeira *expropriação* do produtor direto. Este aumento populacional urbano, portanto, implicou na formação de uma grande reserva de mão de obra para o setor urbano-industrial. Neste sentido, “foram as necessidades da acumulação e não as do consumo que orientaram o processo de industrialização: a ‘substituição de importações’ é apenas a forma dada pela crise cambial, a condição necessária, porém não suficiente”.¹¹⁷ Do ponto de vista da demanda, foi o modelo concentracionista de acumulação – e não apenas a urbanização – que promoveu a formação de um mercado para os novos produtos industrializados que vinham sendo produzidos internamente no Brasil durante a década de 1940 (mais fortemente no segundo lustro), especialmente, os *bens de consumo duráveis* (excluindo os automóveis que, como se sabe, passaram a ser produzidos em grande escala apenas na segunda metade dos anos 1950).

Este aumento da população urbana acabou acarretando pressões inflacionárias por força das carências no sistema de transportes, pelas condições ruins de armazenamento de que se dispunha e, o mais importante, por causa da histórica concentração fundiária, o que fazia com que os preços dos alimentos crescessem com mais força do que os produtos industriais. Não são questões de ordem monetária e creditícia as mais relevantes para entender o fenômeno inflacionário do período, mas a *estrutura* econômico-social concentracionista do Brasil. Neste

¹¹⁶ Este fato não deixará de ser observado pela CMBEU em seu *Relatório Geral*, como veremos mais adiante.

¹¹⁷ OLIVEIRA, *op. cit.*, pp. 50-51.

sentido, o alto nível registrado nos investimentos na construção de *imóveis*, mais do que uma *consequência* imediata do fenômeno inflacionário – frente ao qual se buscariam investimentos em elementos que não seriam deteriorados com o tempo –, também opera como *causa*, pois é de se supor que num contexto de afluxo populacional às cidades com concentração da propriedade imobiliária os preços desse imóveis subiriam, assegurando aos seus proprietários (caso os alugassem) uma verdadeira *renda*. Apesar deste não ser nosso objeto, o mencionamos pois este é tema sobre o qual se debruçará tanto a Missão Abbink quanto a CMBEU, buscando formas de direcionar esses investimentos para outras áreas com efeitos mais fortes sobre a produtividade geral da economia brasileira.

Para concluir esta seção, assinalamos que neste período volta a ter força o setor agroexportador, em especial o cafeeiro, por força do retorno dos fluxos internacionais de comércio e da suspensão por parte do governo norte-americano do preço-teto para o café, registra-se um aumento forte dos preços do café, principal produto novamente em nossa pauta de exportações. Mas, com a experiência dos controles de divisas da guerra e entre 1947 e 1951, uma parte dos recursos trazidos pela economia cafeeira era transferido para o setor industrial (favorecido na concessão das divisas) dada a combinação do controle com a taxa cambial fixa, como mencionado. Porém, como esses preços internacionais foram crescentes, este esquema foi tolerado pelos agroexportadores – ainda mais porque estes tinham garantida a compra pelo governo dos excedentes neste período além de terem interesse nos favorecimentos cambiais para a compra de equipamentos agrícolas. Quando em 1949 o Departamento Nacional do Café anuncia que não possuíam mais estoques, os preços internacionais sobem fortemente, o que, na visão de Lessa e Fiori, permitiu uma sobrevida a esta verdadeira “taxa subsidiada” para o setor industrial¹¹⁸, além, é claro, de uma sobrevida a esta mesma forma de compromisso entre essas frações da classe dominante no que tange à condução da política cambial – *locus* privilegiado do aparelho econômico de Estado de então e estratégico para a correlação de forças entre essas frações.¹¹⁹

Portanto é neste contexto que deve ser entendido o início do Segundo governo Vargas e o início dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. A conjunção de crescimento urbano, industrialização e diversificação, aumento dos preços internacionais do café, seleção de importações, taxa fixa sobrevalorizada de câmbio, a manutenção do aparelho econômico do Estado capitalista em construção e os “gargalos” que se opunham à continuidade do processo de desenvolvimento capitalista (principalmente transportes e energia) formou o

118 LESSA e FIORI, *op. cit.*, p. 180.

119 Cf. BOITO JR., Armando. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

quadro geral que se apresentava aos intelectuais que se depararam com as questões econômicas no início da década de 1950. Não podemos deixar de dar destaque à crise cambial que novamente se apresenta em 1951-1952, provocada pelo afrouxamento das restrições à importações – por força do início da Guerra da Coréia e o temor que certos insumos ficassem indisponíveis, como aconteceu durante a Segunda Guerra.¹²⁰ Tal fato prenuncia o fim da era de taxa cambial sobrevalorizada e a *transição* para um sistema cambial mais sensível a estímulos da oferta e da demanda, realizada através do estabelecimento do sistema de leilão cambial de lotes cambiais, distribuídos em cinco categorias – já com O. Aranha no comando da pasta da Fazenda, em 1953.

Sendo assim, tanto a equipe do Segundo governo Vargas quanto os intelectuais participantes da Comissão Mista tiveram que lidar com esse cenário e dele, não apenas tomar consciência de alguma forma, mas também estabelecer projetos para que a continuidade do processo de crescimento capitalista fosse assegurada.

5. Conclusão

O objetivo deste capítulo foi fazer uma breve abordagem sobre o processo de desenvolvimento capitalista na sociedade brasileira nas décadas de 1930 e 1940 no intento de ressaltar os elementos que ajudem a entender a constituição da CMBEU, seus objetivos e propostas. Portanto tanto esta Comissão, como a Missão Abbink – que trataremos no próximo capítulo – são, ao mesmo tempo, *resultado* do processo de desenvolvimento capitalista após a Segunda Guerra (lembrando da volta do Brasil aos fluxos internacionais de comércio) e *pressuposto* do posteriores desenvolvimentos, *i. e.*, incidiu, de certa forma, sobre os rumos do capitalismo brasileiro nos anos posteriores. Porém, antes de um processo “automático” ou “natural”, as vicissitudes políticas e sociais nacionais e internacionais são elementos “endógenos” deste processo de constituição do capitalismo no Brasil. Tanto o contexto da Guerra e das tensões da Guerra Fria, assim como as mudanças nas correlações de forças internas e sua expressão no aparelho de Estado, foram fundamentais para os rumos e as opções adotadas para que o processo de desenvolvimento do capitalismo seguisse – neste caso, privilegiando a acumulação no setor urbano-industrial.

Sendo assim, nos próximos capítulos faremos uma análise dos casos da Missão Abbink e da Comissão Mista, dando ênfase no conteúdo do projeto de desenvolvimento inscritos nos

¹²⁰Lembrando que, por força de acordo internacional que limitou a formação de estoques de certas matérias-primas estratégicas, boa parte dessas divisas foram utilizadas na ampliação do próprio parque industrial.

documentos produzidos por tais experiências de *cooperação técnica e econômica* entre os governos brasileiros e norte-americanos no período.

Capítulo 2 - As missões de cooperação técnica: Missão Taub, Missão Cooke e Missão Abbink

Neste capítulo abordaremos alguns importantes precedentes de cooperação técnica entre o Brasil e os Estados Unidos. Passando brevemente pelas missões ocorridas durante o período da Segunda Guerra Mundial, dedicando atenção mais intensa ao caso da Missão Abbink. Na última seção, buscaremos fazer uma análise do conteúdo do *Relatório Final* da Missão Abbink buscando o sentido da *ideologia* e do *projeto* de desenvolvimento nos termos que eles se apresentam neste texto.

1. A fundação do *Instituto de Negócios Inter-Americanos*

As diversas missões e comissões que envolveram Brasil e Estados Unidos tem como ponto de partida o período da Segunda Guerra Mundial e a busca por parte do governo norte-americano de arregimentar o apoio de um conjunto de países para o esforço de guerra dos Aliados e, conseqüentemente, afastar a influência do Eixo sobre nosso país – lembrando que pouco antes da guerra a Alemanha já era o segundo maior parceiro comercial do Brasil. Neste primeiro momento, todos os esforços de ajuda econômica devem ser entendidos como fazendo parte de todo um esforço maior de buscar influenciar a sociedade brasileira, não apenas em matéria econômica, mas também política, militar, intelectual e cultural. Este amplo espectro de influência pode parecer um tanto demasiado, e aqui devemos fazer uma distinção entre intenções e fatos. Porém, este *modus operandi* hegemônico dos Estados Unidos busca exatamente este amplo conjunto de incidências sobre a realidade das sociedades subordinadas na busca de seu alinhamento.

Importante instrumento neste *modus operandi*, aqui no Brasil, foi a fundação do *Instituto de Negócios Inter-Americanos*. Através dele, incursões no cinema, na música, na academia, etc., se deram sob a forma de uma “cooperação” entre o Brasil e os Estados Unidos, além das já mencionadas influências nas áreas econômica, técnica e militar. Datam deste período a vinda de figuras como Orson Wells, Walt Disney, entre outros, para o Brasil – além da ida, por exemplo, de Carmen Miranda para Hollywood. Mencionamos de passagem estes casos apenas para contextualizar a influência política e intelectual ocorrida na esfera do pensamento econômico e da condução da política de Estado durante o período no conjunto dessas outras influências culturais. Já foi por demais enfatizado a exportação do “*american way of life*”

como uma das formas de influenciar e subordinar ideologicamente outras sociedades – e o traço marcante deste *modus operandi* imperialista estadunidense¹²¹.

Sendo assim, as ações de “cooperação” intelectual e cultural não estão dissociadas das econômicas e militares; antes, a entendemos neste amplo contexto internacional de hegemonia norte-americana no bloco capitalista e estabelecendo praxes e instituições para reproduzir tal hegemonia e buscar o apoio cada vez mais intenso de seus subordinados, com todas as contradições e limites que acontecem durante este processo, como veremos.

2. As experiências da Segunda Guerra (*Missão Taub e Missão Cooke*)

As primeiras missões econômicas envolvendo Brasil e Estados Unidos remontam ao período da Segunda Guerra como parte da estratégia anteriormente descrita de buscar o apoio brasileiro neste conflito. Além disso, tais missões também tinham o objetivo de aparelhar economicamente o país para melhor poder contribuir para o esforço de guerra. As relações entre assuntos econômicos e militares neste período eram muito estreitas, como se poderia imaginar em uma conjuntura de guerra.

Na verdade, a própria idéia de formar “comissões mistas” entre os dois países surge nesse período e, inicialmente, para fins militares. Neste sentido, data de 1941 a formação da *Brazilian-American Joint Group of Staff Officers*, grupo que tinha a finalidade de organizar e planejar o esforço de guerra brasileiro em sintonia com os norte-americanos. Este grupo misto militar era baseado no compromisso brasileiro de: i) engajar-se com todas as suas disponibilidades na defesa em comum do continente americano; ii) construir bases aéreas e navais e autorizar o seu uso pelas nações do continente americano; iii) organizar a defesa da costa e das ilhas brasileiras assim como as vias de comunicação do país. Já da parte norte-americana, o compromisso era de: i) empregar as suas Forças Armadas na assistência à defesa do Brasil no caso de eventuais ataques de outras nações não-americanas; ii) ajudar o Brasil na aquisição de armamentos e outros meios materiais para que possa cumprir a sua parte no esforço de defesa, além da mobilização de técnicos julgados necessários pelo Brasil para estas atividades.¹²² Percebe-se o intento de aparelhar – ainda que inicialmente no plano militar – o

¹²¹Sobre este assunto, cf.: MOURA, Gerson. *Tio Sam chega ao Brasil: a penetração cultural americana*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985; BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois séculos de história)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978; TOTA, Antonio Pedro. *O imperialismo sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. 2. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

¹²²UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign relations of the United States diplomatic papers*,

Brasil para fazer frente à sua obrigação de defesa; porém, logo ficam evidentes as consequências econômicas deste esforço militar, além das demandas técnicas para tanto. Assim, o fato dos EUA se comprometerem a ceder os quadros técnicos nesta cooperação militar representa um importante precedente (e a sua imbricação com assuntos militares e políticos) na cooperação técnica entre os dois países.

Também data deste ano o envio de uma primeira missão de cooperação econômica que ficou conhecida pelo nome de *Missão Taub* (por causa de seu chefe Alex Taub). Contando com uma equipe de 10 engenheiros, o relatório final que produziram manteve-se secreto e sem publicação. Segundo Malan *et al.*, Eugênio Gudim teria tido acesso a este relatório, relatando que se tratava de um programa de investimentos de 10 anos somando no total 4 bilhões de dólares (1,8 bilhões para a área de transportes e 0,5 para a de energia elétrica).¹²³ Destacamos a importância estratégica destes dois setores da infra-estrutura, já que um esforço de defesa do território brasileiro de eventuais ataques seria fortemente prejudicado em um quadro econômico com fortes carências nestas áreas. O objetivo era elevar a produção industrial do Brasil para cerca de 4% da produção industrial norte-americana (na época essa cifra era de 2%).¹²⁴

Um ano depois, trabalhando de forma menos “oficiosa”, é enviada para o Brasil mais uma missão econômica: a *Missão Cooke* (por causa de seu presidente Morris Cooke). No caso desta missão, a imbricação entre os assuntos econômicos e os geo-estratégicos de longo prazo são mais marcantes. Apesar de ser declarado que um dos objetivos da missão era investigar as formas possíveis de promover os fundamentos de um desenvolvimento industrial longamente sustentado, este objetivo estava subordinado ao interesse de reduzir as pressões sobre as exportações americanas e também sobre a praça marítima, fortemente demandada pelos esforços de guerra. A pesquisa por materiais substitutos aos importados pela indústria brasileira e o estudo sobre as formas de melhorar o sistema de transportes brasileiro se encaixam neste objetivo mais geral de *substituir as exportações norte-americanas* e de liberar a navegação de longo curso para os objetivos mais imediatos da guerra – apesar de se entender que esta falta de praça marítima poderia vir a durar por algum tempo.

Os trabalhos da Missão Cooke resultaram em um quadro geral da economia brasileira, com a identificação dos principais óbices ao desenvolvimento econômico que deveriam ser removidos para que este siga adiante. Neste sentido, permanece a ênfase na área de

1941. *The American Republics. Volume VI*. Washington: United States Government Printing Office, 1963.

123MALAN, Pedro *et al.* *Política externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977, p. 27, nota 29.

124MALAN, Pedro. “Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1954)”. In: FAUSTO, Boris (org.). *História geral da civilização brasileira, tomo III, volume 4*. São Paulo: Difel, 1984, p. 61.

transportes e de energia. Com a guerra, uma série de deficiências nestas áreas se tornaram explícitas. É grande a diversidade de temas abordados – como Educação, diversos ramos industriais, intercâmbio de literatura técnica americana para o português, combustíveis, etc. –; porém, destacamos a recomendação para que se estabelecesse um órgão de planejamento industrial (lembrado que a Coordenação de Mobilização Econômica é fundada também em 1942, sendo influenciada pelos aconselhamentos da Missão Cooke) e de que se criasse um banco que disponibilizasse créditos específicos para o financiamento industrial de longo prazo, através da subscrição por parte dos estados e pelo governo federal, além dos institutos de pensão e aposentadoria. Este último aspecto é importante destacar porque, como se verá, a formação de um órgão de planejamento e de um banco de investimentos industriais serão importantes componentes do projeto de desenvolvimento capitalista levado adiante na década posterior (já que o BNDE data de 1952). Também se faz menções aos baixos salários pagos no Brasil, a baixa qualificação da mão de obra e os problemas de saúde pública. Nas missões posteriores, apenas o tema da baixa qualificação mereceria ênfase, o que marca uma distinção destas missões que ocorrem durante a guerra e as posteriores.

Esta cooperação econômica representada pela Missão Cooke tem dois aspectos importantes neste período: por um lado, como dito, busca aliviar a pressão sobre as exportações norte-americanas e sobre a disponibilidade de transporte marítimo para tal; por outro lado, fazia parte da estratégia de convencimento das autoridades brasileiras a estreitar suas relações com os Estados Unidos e se subordinarem as seus ditames políticos, militares e intelectuais. Este fato fica claro quando se percebe a diminuição desta “generosidade” norte-americana pela causa da industrialização do Brasil finda a guerra – já que a reconstrução européia se tornaria então prioritária.

Iniciou-se um período de negligência com respeito à industrialização no Brasil, no qual a ênfase passou para a necessidade de estabilização monetária e, em menor escala, projetos de infra-estrutura, essencialmente de transportes e energia.¹²⁵

Ainda durante este período, os trabalhos da Missão Cooke encontraram resistências no interior do governo, o que atesta um telegrama, citado por Malan *et al.*, de um membro do Departamento de Estado norte-americano (Walmsey) em que este classifica o relatório final com sendo “cativantes incursões no reino da fantasia”.¹²⁶

Estas primeiras missões norte-americanas contribuíram para envolver os militares brasileiros no debate sobre questões econômicas e de desenvolvimento, fato que continuará a

¹²⁵MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 28.

¹²⁶MCCANN, F. M. *The brazilian american alliance, 1937-45...* apud MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 28, nota 31.

existir tendo em vista a presença de militares nas comissões econômicas posteriores. Além disso, o relacionamento entre questões econômicas com questões de segurança nacional é um importante precedente desta missões ocorridas durante a guerra. Também ocorre o estreitamento entre autoridades militares brasileiras e norte-americanas, apesar de um certo mal estar gerado pelo silêncio das autoridades norte-americanas frente ao envio (em 1945) do projeto de reequipamento e modernização militar. Apesar de ter sido elaborado em conjunto com os militares norte-americanos, este projeto foi duramente criticado pelo embaixador norte-americano pela sua grandiosidade. Porém, este desconforto foi superado pela emergência da conjuntura da Guerra Fria, o que reaproximou os militares brasileiros e norte-americanos.¹²⁷

Fazendo um balanço destas primeiras missões de cooperação econômica, observamos como uma série de marcas do projeto de desenvolvimento (posteriormente melhor definido) remontam à experiência deste período, em que questões militares, geopolíticas e econômicas se encontravam explicitamente entrelaçadas. Destacamos como precedentes a experiência do controle de importações segundo critérios de essencialidade (como vimos, na verdade, um controle das exportações americanas), a sugestão de formação de um banco de investimentos industriais e de um órgão de planejamento, a constatação de “pontos de estrangulamento” em nossa economia (principalmente na área de transporte e energia) e a ênfase na questão da formação técnica para o desenvolvimento industrial.

Não sendo o nosso objetivo nos determos nessas primeiras missões, esta seção se ocupou dos aspectos mais genéricos destas experiências no intuito de expor as continuidades e as rupturas com as experiências de cooperação técnica e econômica posteriores e também na própria ideologia e projeto posteriormente entendido como *desenvolvimentista*. O esforço de mobilização econômica da guerra inspirará anos depois os esforços de aceleração de crescimento econômico.

3. A Missão Abbink

Na seção anterior foi mencionado que em 1945 ocorre um certo desentendimento entre as autoridades militares brasileiras e a diplomacia norte-americana no caso da omissão desta última com relação ao projeto de reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras (cuja confecção participaram também os militares norte-americanos). Com o contexto da Guerra

¹²⁷MALAN, *op. cit.*, p. 60, nota 27.

Fria e a assinatura por parte do Brasil do *Tratado de Assistência Recíproca* – o que significava o seu alinhamento explícito com os preceitos desta divisão geopolítica bipolar ao lado dos norte-americanos – tal desconforto é atenuado e as relações, não apenas militares, mas também de *cooperação econômica* tornam-se mais estreitas. Exemplo disso é que nesta mesma ocasião (setembro de 1947¹²⁸) é estabelecido o acordo que previa, para o próximo ano, a formação de mais uma missão de cooperação econômica, nesse caso, a *Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos* (CMBAEE), mais conhecida como *Missão Abbink*.¹²⁹ Também neste caso, a cooperação econômica está estreitamente ligada com as questões militares e geopolíticas do período.

Os objetivos da Missão Abbink eram buscar as razões do avanço e dos obstáculos ao desenvolvimento econômico brasileiro e estabelecer diretrizes para que o crescimento econômico se mantenha longamente sustentado e equilibrado. Para tanto, a Missão era explicitamente a favor de que se procurasse o conjunto dos fatores *internos* da economia brasileira que estivessem sendo subutilizados. Portanto, tratava-se de arrolar as fontes de recursos internos à nossa economia e de procurar as melhores formas de direcioná-los para setores de alta produtividade do sistema econômico. Segundo os termos da equipe da seção norte-americana, tratava-se do “*self-help*”. Em 1948, portanto *antes* do anúncio do *Programa do Ponto IV* e da aprovação pelo Congresso do *Act of International Development* que disponibilizaria recursos norte-americanos para a cooperação econômica prevista no Ponto IV, não estava sendo cogitado o empréstimo de governo à governo como medida para alavancar o desenvolvimento capitalista brasileiro. Apesar das esperanças de grande parte das autoridades brasileiras em ver reeditada a experiência mais “generosa” da Segunda Guerra (que resultou no empréstimo pelo Eximbank dos recursos necessários para a construção da CSN) por acreditarem-se como “credores” dos norte-americanos por causa da sua contribuição nos esforços de guerra – além de acreditar que o Brasil guardava uma vaga histórica “relação especial” com os Estados Unidos –, não se verificou nenhuma operação de empréstimo de governo à governo em função dos trabalhos da Missão Abbink. Ao contrário, uma das formas elencadas pela Missão para conseguir recursos no exterior era exatamente através da criação de um ambiente atrativo para o capital *privado* estrangeiro.

O Banco Mundial já estava em operação há dois anos, mas, mesmo assim, também não foi cogitada a possibilidade de levantar empréstimos junto a este Banco, dado o foco neste

¹²⁸Cf. a seção no capítulo anterior sobre o contexto internacional e o Banco Mundial.

¹²⁹Nos documentos do Departamento de Estado esta missão é designada como *Joint Brazil-United States Technical Commission* (JBUSTC). UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1948. The Western Hemisphere. Volume IX*. Washington: United States Government Printing Office, 1972, p. 364 *et seqs*.

momento na reconstrução européia e na aquisição da confiança dos investidores privados norte-americanos nesta instituição, que não viam com bons olhos operações em países subdesenvolvidos. Isto apesar de seus relatórios serem citados no *Relatório Final* da Missão Abbink (publicado no Brasil em 1949), como veremos na próxima seção.

Este fato contribuiu para frustrar não apenas os intelectuais envolvidos nos trabalhos da Missão, mas também uma grande parcela do empresariado brasileiro que aguardavam uma espécie de “Plano Marshall para a América Latina”. Em verdade, até uma parcela dos membros *norte-americanos* sentiram-se sem forças para contra-arrestar as crescentes antipatias acerca do trabalho da Missão. Na documentação do Departamento de Estado dos EUA se verifica o desconforto com a resistência – inclusive na imprensa – em conseguir apoio para os trabalhos da Missão. Segundo os documentos do Departamento de Estado, o chefe das Missão, John Abbink estava sendo caracterizado como “Vice-rei Abbink” pelos genericamente chamados jornais comunistas. Segundo tais jornais, a delegação norte-americana estaria representando os interesses monopolistas de Wall Street, sendo um instrumento do imperialismo dos Estados Unidos e preparando sua penetração econômica na país, afirmando que pretendia manter o Brasil em uma situação colonial, facilitando a exploração dos recursos naturais aqui existentes.¹³⁰

No que diz respeito à imprensa mais moderada, também é notado pouco entusiasmo com os trabalhos da Missão Abbink. Essa atitude é creditada a uma certa ambiguidade, não apenas de parte da imprensa, mas também em importantes setores no governo. Dados os díspares interesses representados nos diversos órgãos do governo, haveria uma hesitação destes grupos em apoiar a via de desenvolvimento proposta pela Missão. Portanto, a relutância de tais elementos moderados não estaria contribuindo para rebater as críticas oriundas tanto de esquerdistas como de direitistas – nas palavras da correspondência de Abbink no Departamento de Estado.¹³¹

Como se vê, no quadro da “histeria” da Guerra Fria, qualquer falta de ânimo no engajamento com as atividades de cooperação econômica era vista com grave preocupação. Não se chega nesta passagem acusar a “infiltração comunista” em órgãos do governo, mas aponta para as indecisões e contradições que existiam no interior dos próprios órgãos do Estado. Isto em meio ao governo Dutra, encarado comumente com muito mais próximo do governo norte-americano do que o anterior e o posterior. Relacionando esta passagem com a seção 4.2, em que mencionamos as permanências de vários órgão do aparelho econômico do

¹³⁰*Ibid.*, p. 366.

¹³¹*Ibid.*, p. 367.

Estado, podemos inferir que as contradições do Estado capitalista em construção não deixaram de ser atentadas pelos agentes históricos norte-americanos e que esta era uma resistência a ser debelada e que uma redefinição da própria institucionalidade material do Estado deveria ser levada à cabo – o que ficará visível quando nos ocuparmos do *Relatório Final* produzido pela Missão.

Uma outra forma de se buscar quebrar as resistências internas às recomendações da Missão Abbink era através da promoção de visitas de membros do governo e empresários aos Estados Unidos para lá experienciarem a forma concreta de desenvolvimento capitalista norte-americano, com o explícito objetivo de “dar um exemplo” de como as recomendações efetuadas redundariam, *no futuro*, em um estágio de prosperidade. Esta era uma forma poderosa de buscar disseminar as praxes empresariais e intelectuais entre os representantes brasileiros que porventura visitassem este país. Neste momento, foi proposto pelos norte-americanos que a delegação brasileira visitasse os Estados Unidos e que as atividades da Missão prosseguissem por algumas semanas seus trabalhos por lá.¹³²

Com todos esses esforços de parte da diplomacia norte-americana para tentar angariar simpatias para os trabalhos da Missão – o que deve ter ocorrido em alguma medida –, quando da publicação do seu *Relatório Final*, a repercussão não foi das mais positivas. Inclusive pessoas de público posicionamento ortodoxo em matéria econômica (como Octávio Gouveia de Bulhões) não receberam sem ressalvas os aconselhamentos contidas neste texto. A inexistência de uma desejada fonte de recursos externos para tocar o processo de desenvolvimento brasileiro se apresentou com um verdadeiro “ponto de estrangulamento” para a boa veiculação dos preceitos inclusos no texto do Relatório entre amplas parcelas da intelectualidade, da burocracia estatal e entre o empresariado.

Por fim, o próprio chefe da delegação norte-americana John Abbink mostra uma certa contrariedade com os resultados da Missão. Mesmo que, como ele mesmo diz, nunca tenha “acreditado em um ‘Plano Marshall para a América Latina’”, este nota que, por causa do excesso de preocupação com as questões européias, não pôde evitar um forte impressão de que as questões inter-americanas foram fortemente negligenciadas.¹³³ Mesmo os resultados positivos do trabalho da Missão poderiam ser postos a perder caso não ocorresse, na próxima mensagem presidencial para o Congresso, alguma referência que expresse que a América Latina não foi esquecida. Mesmo um tímido gesto neste sentido “ajudará no presente estado dos negócios”.¹³⁴

¹³²*Ibid.*, p. 368.

¹³³*Ibid.*, p. 373.

¹³⁴*Ibid.*, p. 375.

No Brasil, um ano depois da experiência da Missão Abbink, a contrariedade com relação ao teor do Relatório pode ser percebido na reação da Conferência das Classe Produtoras de Araxá (CONCLAP II):

O “incidente” Abbink, como alguns denominam a tese equivocada dos norte-americanos, terá a recíproca nacionalista em Araxá, onde se pretende, inclusive, demonstrar, com a pulsação de nossa vitalidade de povo empreendedor e progressista, que já evoluímos francamente para o estágio da industrialização.¹³⁵

Apesar deste aparente fracasso da Missão Abbink e da aceitação não muito entusiasmada por parte do empresariado brasileiro (os integrantes da delegação se posicionaram relativamente mais receptivos às recomendações do Relatório), se a tomarmos em seu processo histórico, atentando para o conjunto de missões, comissões e outras atividades de cooperação que ocorreram durante o período da guerra até a Comissão Mista (e além), veremos que o intento de difundir uma nova mentalidade acerca da economia, da administração pública, das causas do crescimento econômico e, principalmente, sobre as reformas necessárias no aparelho do Estado, principalmente no que tange às suas funções econômicas, foi, relativamente, bem sucedido. Se ainda levarmos em conta que o conteúdo desta nova mentalidade ainda estava em processo de *formação*, inclusive no *mainstream* norte-americano, o sucesso *histórico* (não *imediato*) da Missão Abbink se torna ainda mais significativo.

Posto assim, avançaremos em uma análise do *conteúdo* do projeto de desenvolvimento capitalista da forma que se expressa no texto do *Relatório Final* e também da ideologia do desenvolvimento. Entendendo o *desenvolvimentismo* como a forma ideológica pela qual uma parte dos intelectuais¹³⁶ tomaram consciência do processo de aceleração da acumulação de capital no Brasil (elevando o tema das causas do crescimento econômico como o seu tema por excelência) em meio ao avanço do *processo de subordinação real da produção ao capital*, *i. e.*, a *industrialização*, assim como o *projeto* afim com a manutenção e expansão *quantitativa* e *qualitativa* da acumulação de capital no setor *urbano-industrial*, não nos parece equivocado posicionar a Missão Abbink em meio às experiências chamadas *desenvolvimentistas* – desde que despida de sua quase necessária associação a algum tipo de nacionalismo –, sem perder

135CONCLAP *apud* DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses*: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 161.

136Intelectual aqui no sentido *tradicional* e de *intelectual orgânico*, *i. e.*, aquele que organiza e dá coerência à vontades coletivas oriundas da própria vida material da sociedade as encaminhando uma *direção política*. Não sendo possível neste ponto uma discussão pormenorizada que o tema merece, remeto à: GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*, volume 2: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

de vista a existência do desenvolvimentismo como *ideologia* e como *projeto*.

3.1. O Relatório Final da Missão Abbink¹³⁷

Não seria correto dizer que nenhum elemento do pensamento liberal é verificável no texto do *Relatório Final* da Missão Abbink. Teses, como a do *pleno emprego* e a de que se deve buscar o rígido controle monetário e creditício, sem dúvida, são elementos em comum com o pensamento liberal.¹³⁸ Porém, tais elementos devem ser entendidos dentro do contexto histórico de indefinição do pensamento econômico no período logo após a guerra.¹³⁹ Portanto, não nos parece impróprio destacar elementos desenvolvimentistas (especialmente do “desenvolvimentismo realmente existente”, ou seja, aquele afim com o projeto de aceleração do crescimento que de fato foi levado à cabo nos decênios posteriores) no *Relatório Final* da Missão Abbink. Entendendo a busca das razões do crescimento econômico como o elemento principal da ideologia desenvolvimentista, fica mais clara ainda a filiação deste documento com o “espírito da época”, ou seja, a preocupação em engendrar as medidas que impulsionem a acumulação de capital no setor de alta produtividade, *i. e.*, o setor *urbano-industrial*. Neste sentido, o desenvolvimento econômico é entendido como algo que adviria da remoção de obstáculos, como que se o crescimento econômico fosse algo que já estaria contido em potência e que deveria ser “desatado” para que uma economia entrasse neste processo de alavancagem. Portanto, algo muito distinto da noção anterior de “vocação

137Assinam o *Relatório Final*: (BRASIL) Octávio Gouvêa de Bulhões (Presidente da Delegação Brasileira Chefe da Sessão de Estudos Econômicos e Financeiros do Gabinete do Ministro da Fazenda); Gen. Anápio. Gomes (Diretor do Conselho Federal de Comércio Exterior); Anibal Alves Bastos (Assistente Técnico do Ministro da Agricultura); Mário Bittencourt Sampaio (Diretor Geral do Conselho Administrativo do Serviço Público); Valentim F. Bouças (Secretário do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda); Affonso Almiro R. da Costa Jr. (Secretário da Delegação Brasileira. Assistente Interino do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. (ESTADOS UNIDOS) John Abbink (Presidente da Delegação Americana (com o título de Ministro). Presidente da Mc Graw-Hill: II International Corporation de Nova York); Harry L. Brown (Vice-Chancellor dos regentes do Sistema Universitário de Georgia); Harold V. Roelse (Vice-Presidente do Banco Federal de Reserva de Nova York); John C. Cody (Secretário da Delegação Americana. Assistente Chefe da Divisão de Investimentos e Desenvolvimento Econômico do Departamento de Estado).

138Eugênio Gudín (um dos maiores expoentes do pensamento liberal brasileiro da época), por exemplo, é um dos que sustentavam a tese do pleno emprego e defendia medidas austeras em matéria de política econômica. Na defesa férrea da tese do pleno emprego na economia brasileira, quando indagado sobre a massa de “desocupados” que existiam nas cidades e no campo brasileiro, a eles se referiu como não sendo “empregáveis”, dado o nível precário do grau de instrução desta parcela da população. Sobre este assunto, cf. BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

139HONORATO, Cezar; OLIVEIRA, Geraldo Beauclair de. “A economia brasileira durante a Segunda Guerra Mundial”. In: COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Segunda Guerra Mundial: um balanço histórico*. São Paulo: Xamã; USP, FFLCH, Departamento de História, 1995; PEREIRA, João Márcio. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

agroexportadora” da nossa economia (a despeito das declarações do Ministro da Fazenda Correia e Castro, removido do cargo um ano depois dos trabalhos da Missão).

A via que se entendia para que se atingisse o crescimento econômico era exatamente promover, como dito, o uso dos fatores da nossa economia no setor de alta produtividade, entendido como o industrial.

Notam-se muitos sinais de retardamento no desenvolvimento de um verdadeiro “capitalismo industrial”, que pode ser definido como a *prática de aplicar capital em investimentos a longo prazo, na expectativa de obter proveitos módicos por meio de uma grande expansão da produção vendida a preços razoáveis*.¹⁴⁰

Interessante notar que o “capitalismo industrial” não é exposto nos aspectos *físicos* do caráter predominante da produção. Mas sim em termos de alcance do horizonte dos investimentos de capital de uma dada economia. Esta definição de “capitalismo industrial” nos remete ao entendimento de que uma massa crescente de lucros devem se expressar em uma quantidade física maior de valores de uso, *tendencialmente*, expressando o aumento da produtividade sob o capitalismo. Porém, não era esta a forma (o aumento da produtividade) a forma mais fácil de um capital individual auferir grandes lucros rapidamente e de forma segura durante aquele período, segundo o entendimento do Relatório: assim, boa parte dos recursos que poderiam ser utilizados no investimento industrial, estariam sendo canalizados para investimentos *imobiliários* julgados como *especulativos*. Este entendimento se repetirá posteriormente no Relatório da Comissão Mista.

Tal prática especulativa seria decorrência dos seguintes fatores: i) o *ambiente inflacionário*, que estimularia o investimento dos recursos monetários poupados internamente em bens que não teriam o seu valor deteriorado com o tempo (como os imóveis); ii) a ausência de outras formas de canalizar a poupança interna em negócios produtivos através da melhoria dos níveis de rentabilidade, ou seja, o “*estado rudimentar de organização do mercado brasileiro de capitais, isto é, do mercado de obrigações a juros fixos, governamentais ou comerciais, e de ações de companhias*”¹⁴¹; iii) uma mentalidade econômica atrasada ainda muito arraigada entre aqueles que dispõem de poupanças que poderiam ser usadas nos investimentos diversificados demandados pelo crescimento industrial.

Percebe-se que não foi aventada a possibilidade da concessão de algum empréstimo com

¹⁴⁰ COMISSÃO MISTA BRASILEIRO AMERICANA DE ESTUDOS ECONÔMICOS (CMBAEE). *Relatório Final*, vol. 1. Rio de Janeiro, 1949, p. 23, grifo nosso.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 26, grifo nosso.

juros aceitáveis para o Brasil. Antes, a atenção é perscrutar o máximo possível as possibilidades *internas* de mobilização de fatores para o processo de industrialização – na linha do “self-help”. Prova disso é que, logo na “Introdução” do Relatório menciona-se que as economias feitas por empresas de seguros, capitalização e instituições de previdência social, assim como outras empresas particulares, foram, “infelizmente”, canalizadas para a construção de imóveis urbanos, e que seria possível com essa quantia, não muito grande, três ou quatro empreendimentos do vulto da Companhia Siderúrgica Nacional. Não chega a reprovar tais investimentos, mas os considera desproporcionais.¹⁴²

A inflação, portanto, seria um elemento central, no entendimento da Missão, por de trás da má alocação da poupança interna em investimentos produtivos. Porém, este fenômeno é explicado como sendo originado pela má condução de uma política creditícia e monetária, e que a austeridade neste âmbito da política econômica deveria ser buscada. Por outro lado, o aumento dos *salários* também era apontado como sendo uma das causas do fenômeno inflacionário brasileiro.

Um aumento gradativo do nível de salários, proporcional ao das mercadorias, é desejável e inevitável no Brasil. Entretanto, os aumentos em massa dos salários e dos ordenados, estabelecendo uma distinção inadequada entre as empresas eficientes ou não, ou entre os empregadores que seguem sistemas progressistas de trabalho e de tabelas de ordenados e os que não adotam tais métodos, têm concorrido de maneira acentuada para a espiral do aumento dos preços e dos custos, durante e após a guerra.¹⁴³

Levando-se em conta que não houve nenhum reajuste do salário mínimo durante a gestão Dutra, percebe-se que não é tão “inevitável” “um aumento gradativo dos salários, proporcional aos das mercadorias”. O reajuste salarial, compreensível em qualquer ambiente inflacionário, é muito mais entendido como *causa* do que *efeito* desta inflação.

Carências no sistema fiscal e abusos nos gastos do governo também são levantadas como causas do problema inflacionário, mas a ênfase recai sobre a necessidade de uma redefinição institucional do aparelho econômico do Estado. Neste momento, dado o ambiente inflacionário, o que era prioritário era a formação de uma autoridade que pudesse reger a política monetária, creditícia e cambial adequadamente – já que a SUMOC, por ser ligada ao Banco do Brasil, deste sofreria influências em suas operações que redundaria em expansão da base monetária. Trata-se da “criação do *Banco Central*, para auxiliar o Gôverno a restaurar o mercado de títulos e tornar mais eficiente o contrôlo do crédito [...]”.¹⁴⁴

¹⁴² *Ibid.*, p.7.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 26.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 8, grifo nosso.

Prova da prioridade da Missão em constituir um Banco Central – relacionando este fato com o projeto norte-americano para uma nova ordem mundial baseada na livre convertibilidade entre as moedas, o que implicava uma estabilidade monetária¹⁴⁵ – é que, antes mesmo da elaboração final do Relatório, na documentação interna do Departamento de Estado dos EUA, Abbink já insistia que “a legislação do Banco Central entre em vigor imediatamente, mas que a consideração de outras instituições bancárias propostas no programa legislativo corrente (crédito rural, exportação-importação, etc.), seja adiado”.¹⁴⁶ O programa legislativo a que se refere Abbink é o projeto de lei enviado pelo Executivo ao Congresso que ficou conhecido como “projeto Correia e Castro”. Desde muito tempo já se havia levantado a hipótese de criação de um Banco Central no Brasil – sendo essas uma das promessas de campanha de Dutra¹⁴⁷ e no projeto Correia e Castro a sua formação estava prevista. O que impossibilitou, posteriormente, a conclusão deste intento é que o projeto, como se vê, previa uma ampla reforma institucional no sistema bancário brasileiro. Seria criado o Banco Hipotecário, o Banco Rural, o Banco Industrial, o Banco de Investimentos e o Banco de Exportação e Importação.¹⁴⁸ Porém, tão amplo espectro de reformas na institucionalidade bancária não foi capaz de angariar consenso:

O projeto Correia e Castro, entretanto, ia muito além, e, se havia um certo consenso entre as forças sociais e políticas sobre a necessidade de disciplinar o sistema bancário, não havia nenhuma concordância, por exemplo, a respeito da sua estrutura, número de estabelecimentos e, principalmente, sobre a participação estatal no sistema. Pelo quadro que se criou, o projeto não saiu das Comissões do Congresso. A imprensa denunciou a paralisia do Executivo, que, frente às divergências, não mobilizou forças parlamentares, como havia feito em episódios anteriores, para ativação da aprovação do projeto.¹⁴⁹

Como se sabe, o Banco Central do Brasil só viria a ser fundado em dezembro de 1964; portanto, após o golpe civil-militar de 1964, o que atesta o caráter do “parto” político e a que forças interessavam tal instituição do aparelho econômico do Estado¹⁵⁰. No período em que trabalhava a Missão Abbink, as maiores resistências que se apresentavam no interior do aparelho econômico do Estado à formação de um Banco Central – assim como à formação do BNDE posteriormente – eram opostas pelo Banco do Brasil, que temia ver seus poderes

145Cf. capítulo 1, seção 4.1.

146UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1948...*, op. cit., p. 371.

147DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 185.

148Ibid., p.165

149 Ibid., p.166.

150Sobre este tema cf. DREIFUSS, René. *1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1981.

subtraídos. Neste caso, boa parte do crédito fácil que vastos setores do empresariado e da agricultura que tinham acesso através da CREA seria reduzido, já que a conjunção com as funções de autoridade monetária (SUMOC) permita que pudesse haver – quando necessário – as emissões para fazer frente a tais créditos.

Voltando a análise do projeto de Banco Central expresso no Relatório, este o justifica pelas seguintes razões:

Devida à estreita relação entre a Superintendência da Moeda e do Crédito e o Banco do Brasil, pode-se dizer que o Banco do Brasil (inclusive as várias carteiras subordinadas à Superintendência) age como *banco central e banco de desenvolvimento*, controlado pelo Governo. Projetos de lei, apresentados ao Congresso, propuseram a criação de um Banco Central Independente. Este banco absorveria os órgãos subordinados à Superintendência da Moeda e do Crédito, e teria também o poder de emitir notas. Se os problemas de organização puderem ser resolvidos satisfatoriamente, de maneira a confiar a responsabilidade da política do Banco Central a um Conselho Monetário, merecedor de plena confiança do público, e a proteger o Banco do Brasil, na qualidade de banco controlado pelo Governo, em harmonia com o Banco Central, a criação de um Banco Central, independente, ofereceria certas vantagens importantes. As principais, dentre estas, seriam: 1) o fortalecimento dos poderes de controle sobre o estabelecimento, a capitalização e as operações dos outros bancos particulares em condições inexecutáveis enquanto estes poderes foram exercidos pelo Banco do Brasil, que é, em si, um grande banco particular concorrente com os outros; 2) o auxílio, para o maior desenvolvimento das técnicas de banco central, no Brasil, com o fim de controlar a expansão de crédito e, também, quando a situação o justifique, expandir o crédito. A simplificação da estrutura, aliada a um maior desenvolvimento dos estudos e pesquisas, relativos aos problemas desta espécie de banco, no Brasil, muito poderiam contribuir para a realização destes dois objetivos.¹⁵¹

Como se percebe ao final deste extrato, enfatiza-se que as atividades desse Banco Central deveriam ser animadas por razões *técnicas*, ou melhor, que as próprias técnicas próprias de um banco central deveriam ser desenvolvidas, buscando-se o afastamento de influências políticas. Portanto, percebe-se um viés *tecnocrático*, não só na linguagem, mas também da ideologia que subjaz aos entendimentos da Missão – *tecnocratismo* este presente, em nosso entender, na ideologia e no projeto desenvolvimentista: a tendência de apresentar intentos *políticos* como sendo imperativos *técnicos*.¹⁵²

151CMBAEE, *op. cit.*, 1949, p. 61.

152Entendemos este tecnocratismo como sendo uma das expressões históricas concretas do *fetichismo da mercadoria*, que, em linhas gerais, implica em tomar os atributos *sociais* como sendo propriedade das *coisas*. No caso do tecnocratismo e sua tendência descrita de resumir as decisões sobre os destinos da economia por ditames *técnicos*, encobrindo os enraizamentos sociais de tais medidas, este fenômeno se torna ainda mais intenso por força da *mistificação*, corolário do fetichismo. A mistificação consiste, segundo Marx, em tomar a produtividade do trabalho, cujo processo se dá de forma cada vez mais *socializada*, como sendo produtividade do *capital*; e, além disso, este capital é entendido em termos *físicos*, enquanto apenas *valor de uso*, não enquanto *valor*. Tal fenômeno ocorre com mais intensidade quando da *subordinação real do processo de trabalho ao capital*, *i. e.*, o que comumente se entende como *industrialização*. Para uma discussão acerca desta assunto cf. MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política. Volume I, Tomo 1: o processo de produção do capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, Capítulos I e V; *Id.*, *O Capital, Livro I*,

O projeto de Banco Central que ali se apresenta enfatiza a confiança que este deveria inspirar no público em geral. Neste sentido assim prossegue o Relatório:

É da maior importância para o sucesso de um Banco Central que o mesmo seja organizado de tal modo que inspire a confiança e o respeito do público. Isto exige, acima de tudo, que as normas relativas à seleção dos membros do Conselho Monetário, assim como dos funcionários encarregados das operações assegurem a sua competência técnica, afastando ao mesmo tempo todos os possíveis motivos de suspeita de que a política da instituição possa ser influenciada por interesses especiais de quaisquer grupos privados ou políticos. Com este objetivo em mira, provavelmente seria desejável que o *Conselho Monetário fosse constituído de modo a incluir entre os seus membros, não somente o Ministro da Fazenda, o Presidente do Banco Central e o Presidente do Banco do Brasil, mas também um grupo de homens eminentes, dotados de espírito público e de reconhecida capacidade, provenientes (não propriamente como representantes) de diversos tipos de instituições bancárias e financeiras, da indústria, do comércio, da agricultura e do público em geral*. Tal grupo traria à formulação da política de crédito e monetária um conhecimento da situação econômica do país e de seus problemas, e ajudaria a criar uma compreensão mais ampla para a política e as operações do Banco Central. [...] Os funcionários encarregados das operações ou “diretores” deveriam ser primordialmente técnicos nos vários campos de operação do Banco Central e executariam as normas gerais determinadas pelo Conselho Monetário, fornecendo também as informações técnicas necessárias ao Conselho. [...] Ela encontra analogia na estrutura dos bancos centrais de muitos países, especialmente a Inglaterra e os Estados Unidos.¹⁵³

Aqui se tem a formulação de uma formatação deste segmento do aparelho econômico do Estado (o Banco Central) que inscreve diretamente em sua ossatura material os interesses das frações de classe que compõem o *bloco no poder*. A expressão “*não propriamente como representantes*” é bem sintomática de que é exatamente como representantes que estes ocupariam tais cargos e que é a presença de sua influência política e intelectual (ao invés de sua ausência) é que garantiria a confiança destes setores; assim como é significativa a indefinida expressão “público em geral”, deixando claro quais setores representados no Conselho do Banco são importantes que fiquem bem definidos (“*instituições bancárias e financeiras, da indústria, do comércio, da agricultura [...]*”). Aqui se encontra um importante exemplo da forma de exercício da dominação nos Estados capitalistas contemporâneos, inscrevendo diretamente no executivo os interesses do bloco no poder¹⁵⁴ contribuindo para “hipertrofiar” o executivo¹⁵⁵.

Capítulo VI (Inédito). São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1978. Poulantzas, sobre este assunto, identifica no Estado capitalista moderno, por força da importância central das funções econômicas frente às funções de dominação, a “transformação da ideologia jurídico-política em ideologia tecnocrática”. POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980, p. 64. Entendemos que estas reflexões são relevantes para o estudo que levamos adiante por se tratar deste período exatamente o de avanço no processo de industrialização da economia brasileira, ou seja, da subordinação *real* do processo produtivo ao capital e, portanto, sujeito à mistificação anteriormente mencionada.

153 *Ibid.*, p. 162, grifo nosso.

154 Sobre este assunto, também cf. POULANTZAS, *op. cit.*

155 Cf. capítulo 1, seção 4.2.

A ênfase na formação do Banco Central responde ao duplo intento de criar um órgão responsável por disciplinar o crédito e a moeda (contando que este estimularia o desenvolvimento econômico) e de seguir a linha da política externa norte-americana que enfatizava o uso das possibilidades internas de recursos (além de prezar pela estabilidade da moeda, tendo em vista o projeto de livre convertibilidade das moedas), *i. e.*, sem o recurso ao capital estrangeiro governamental: na verdade, a via de desenvolvimento que ali se projeta, objetiva criar um ambiente econômico para os investimentos estrangeiros e, a estes sim, guardava-se um lugar especial neste projeto de desenvolvimento. Buscava-se, portanto, vias *não-inflacionárias* de financiar o desenvolvimento econômico.¹⁵⁶ Neste específico, entre outros, a proposta da Missão Abbink se acha afinada com os preceitos do Banco Mundial, sendo o seu *Terceiro Relatório Anual*, inclusive, citado no texto do *Relatório Final* da Missão:

A responsabilidade máxima no incrementar um investimento produtivo de recursos locais, deve ser assumida pelo próprio governo local, por meio de seguras bases fiscais e monetárias e pela adoção de uma política de tributação destinadas a encorajar a formação de capital e a encaminhá-lo para iniciativas produtivas, e, em casos especiais, pelo estímulo ao desenvolvimento de um mercado ativo de capital. Uma ação neste sentido, além de aumentar a soma de recursos locais disponíveis ao desenvolvimento, e de reduzir, conseqüentemente, a necessidade de um financiamento estrangeiro, também ajudará a atrair o capital estrangeiro necessário.¹⁵⁷

Como se depreende deste trecho, a proposta de criação de um Banco Central se encontra encadeada no Relatório com a proposta da formação de um *mercado de títulos* como forma de promover a canalização dos recursos financeiros necessários para os investimentos produtivos sem recorrer a emissões – nem a empréstimos de governo a governo. Portanto, do ponto de vista das transformações institucionais planejadas para alavancar o crescimento, a formação deste mercado de títulos é fundamental. Porém, a medida de formação de um Banco Central precede a da formação de um mercado de títulos porque se intentava criar um ambiente em que o cálculo econômico fosse possível sem fortes defasagens, algo fundamental para a criação de um dinâmico mercado de títulos. Este mercado de títulos deveria abarcar, tanto títulos públicos, quanto títulos particulares. Sobre o mercado de títulos públicos:

¹⁵⁶Araújo mostra como era uma característica do ambiente intelectual brasileiro da época o quase consenso em torno do fato de que se deveria buscar formas não inflacionárias de financiamento para o desenvolvimento econômico. Este autor cita as experiências sul-coreana e japonesa para mostrar como os recursos para financiar os investimentos daqueles países (através de um banco de investimentos) foram “inflacionários”, ou seja, se deram através de emissões – mostrando que este consenso era uma realidade que não se verificava em outros contextos. ARAÚJO, Victor Leonardo. “Revisitando o desenvolvimentismo brasileiro: o BNDE e o financiamento de longo prazo – 1952/1964”. Tese (Doutorado em Economia). Niterói: UFF, 2007.

¹⁵⁷BIRD. *Terceiro relatório anual... apud* CMBAAE. *Relatório Final...*, *op. cit.*, p. 139.

Deve constituir parte essencial de qualquer programa de financiamento do desenvolvimento econômico do Brasil a reorganização e o fortalecimento do mercado de títulos públicos. O prosseguimento de tal política seria de grande importância, *mesmo que não houvesse necessidade de arrecadar fundos para um programa de desenvolvimento*. É essencial que o Governo possa, sempre que houver necessidade, dispor de uma fonte não inflacionária de recursos financeiros no país, além dos impostos. Ademais, a existência de um mercado ativo de títulos públicos facilitará muito o controle da moeda e do crédito, tanto às repartições a que atualmente cabe esta função como a um futuro Banco Central.¹⁵⁸

Neste trecho, deixa-se entrever novamente um aspecto do projeto norte-americano para uma ordem econômica mundial calcada no livre fluxo comercial entre as nações e a livre convertibilidade das moedas, já que a estabilidade entre as diferentes moedas seria fundamental para este intento (ao menos em tese). Além disso, segue o entendimento de que por de trás dos fenômenos estariam, além de outras coisas, abusos nos gastos públicos associados a uma inadequada estrutura fiscal. Por isso, trata-se de uma medida que não está subordinada aos imperativos de um programa de desenvolvimento, mas saudável em qualquer conjuntura.

Este “planejamento” de um mercado, ou melhor, da fundação de uma esfera constituinte do mercado capitalista como um todo – o mercado de títulos – deveria também abranger os *títulos particulares*. Este seria uma importante forma de *capitalização* apontada para trazer a efeito os intentos desenvolvimentistas. Porém, fortes obstáculos se oporiam a este projeto, como reconhece o Relatório:

A maioria das sociedades anônimas constitui empreendimentos em família que retêm os títulos. Seus detentores querem exercer e manter controle pessoal e completo. Além disso, certo número de companhias brasileiras são subsidiárias, pertencendo integralmente a firmas estrangeiras, de modo que não há oportunidades para a compra de suas ações por investidores no Brasil. Consequentemente, a maior parte das ações e debêntures de primeira ordem fica permanentemente fora do mercado.¹⁵⁹

Neste ponto certos tipos de aspectos *culturais*, na acepção genérica do termo, são demandas como necessárias para o desenvolvimento deste mercado. Uma nova *mentalidade* com relação aos negócios e uma nova *praxe* empresarial, distinta da forma de gestão patriarcal que não abre os capitais dessas empresas para receberem novos afluxos de financiamento, via emissão de títulos. Por outro lado, é mencionado o fato de que os papéis de muitas das subsidiárias aqui instaladas não são negociadas aqui – e aqui não fica explícito se isto é *causa* ou *consequência* da inexistência de um mercado de títulos brasileiros. Como

¹⁵⁸CMBAEE, *op. cit.*, p. 145, grifo nosso.

¹⁵⁹*Ibid.*, pp. 151-152.

segue o Relatório, outros tipos de investimentos tradicionalmente têm “sugado” as parcas poupanças acumuladas internamente:

Os investimentos em bens imóveis são tradicionalmente preferidos tanto pelos institutos como pelos investidores particulares. A alta de grande amplitude verificada no nível geral de preços tornou o investimento em imóveis mais seguro e geralmente mais solvável do que o investimento em ações de companhias. A inflação durante o período de 1941-1946 fortaleceu essa tendência, embora tenha havido apreciável volume de novas emissões num período de relativo vigor no mercado de títulos entre 1940-1943.¹⁶⁰

Aqui duas questões chamam a atenção: i) novamente o relacionamento da temática da inflação com o do desenvolvimento (o que acaba por conformar uma espécie de “campo em comum” entre liberais e um segmento dos desenvolvimentistas); ii) os investimentos imobiliários como absorvendo parte dos recursos que poderiam ser usados em outras esferas produtivas. Levando em consideração o crescimento urbano na década de 1940, o Relatório aparenta entendê-lo como sendo uma das *consequências*, e não uma das *causas* do processo inflacionário.¹⁶¹ Não é neste momento que se aborda a questão da população e da força de trabalho, o que, do nosso ponto de vista, deve ser levado em consideração em um contexto de forte movimento migratório para as cidades associado a uma forte concentração da propriedade imobiliária.

Como uma parcela significativa da população desconhece “as vantagens” e não ter o hábito de aplicar no mercado de títulos, isto também é levantado como uma barreira para o seu desenvolvimento. Apesar de aqui se tratar do mercado de títulos particulares, o estado do mercado de títulos públicos também é apresentado como exercendo fortes influências deletérias no primeiro, como se observa:

O estado de desorganização do mercado de títulos do Governo, a que fizemos referência na seção anterior, tem exercido grande influência no enfraquecimento do mercado de títulos particulares, especialmente o mercado de debêntures. Êstes últimos têm de enfrentar as mesmas dificuldades que as outras obrigações da renda fixa, das quais a mais relevante é o aumento contínuo do nível geral de preços nos últimos dez anos. Nessas circunstâncias, as taxas de juros teriam de ser extremamente elevadas para proporcionar ao possuidor uma renda satisfatória, em termos de poder aquisitivo real, acarretando, isso, um entrave para a emissão de títulos. As empresas de serviços públicos viram-se, além disso, em face de dificuldades financeiras pelo fato de suas despesas de operações, e o custo de equipamentos novos, terem aumentado consideravelmente, ao passo que ela têm encontrado extrema dificuldade em obter o aumento de suas tarifas. A capacidade de auferir lucros ficou reduzida e ficaram virtualmente impossibilitados de colocar novas emissões de debêntures ou ações.¹⁶²

¹⁶⁰*Ibid.*, p.151.

¹⁶¹Cf. capítulo 1, seção 4.2.

¹⁶²*Ibid.*, p.151.

Como vimos anteriormente, não ocorreu nenhum aumento no salário mínimo no período Dutra e, mesmo assim, *implicitamente* se vê a sugestão de um aumento de tarifas de alguns serviços públicos para poder viabilizar a situação dos papéis destas empresas de serviços públicos e possibilitar novas emissões de títulos e debêntures. Em um contexto inflacionário, os títulos – tanto públicos como privados – para gerarem uma rentabilidade satisfatória deveriam ser muito altos para compensar o aumento geral dos preços. Mais uma vez, a inflação é apresentada como estando por de trás dos fortes empecilhos na formação de um mercado de títulos.

Esta recorrente colocação da inflação como um problema, poderia dar a impressão de que bastaria o seu controle para que os entraves ao desenvolvimento a este mercado de títulos fossem removidos. Apesar de não se chegar dizer explicitamente que a inflação tem causas *estruturais*¹⁶³, diz que os obstáculos ao desenvolvimento do *mercado de títulos* estariam fortemente entranhados e não seriam de imediata transformação.

Os óbices principais ao desenvolvimento mais ativo do mercado de obrigações e ações particulares estão enraizados na estrutura da economia brasileira e não se pode esperar mudança radical desta situação em curto prazo. No entanto, não há dúvida de que uma política governamental, no sentido de manter o nível de preços relativamente estável, assim como de desencorajar financiamentos exagerados de propriedade imóvel por parte dos Bancos e de outras instituições financeiras, de tributar os lucros do capital sobre os imóveis de modo mais acentuado, além do de melhorar as condições do mercado de títulos do Governo, muito pode realizar no sentido de fortalecer o mercado de títulos particulares. Ao mesmo tempo, deve frisar-se que *a situação precária atual do mercado de títulos particulares constitui óbice relevante ao desenvolvimento industrial*. Os possuidores de empresas industriais, na falta de um mercado amplo onde possam transferir parte de seus interesses a outras, a fim de obterem fundos líquidos, encontram um incentivo para procurarem obter os maiores lucros possíveis, no esforço de reaverem, dêsse modo, no mais curto espaço de tempo, o equivalente de seus investimentos iniciais.¹⁶⁴

No trecho grifado acima, se expressa a visão da Missão de que o desenvolvimento

¹⁶³ Apesar de também não se tratar de uma explicação de tipo *estruturalista* para a inflação, no início do Relatório menciona-se que o estado precário do sistema de transportes na economia brasileira contribuía fortemente para o encarecimento dos alimentos nas cidades. Aceitando-se esta hipótese, existe uma “brecha” na análise para justificar investimentos produtivos mesmo que os objetivos sejam meramente de estabilidade monetária, *i. e.*, na indústria de transportes – que não deixam de fazer parte do *capital industrial* e produzir valor, mesmo que na esfera da *circulação*. Sobre o capital industrial nos transportes cf. MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política. Volume II: o processo de circulação do capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1984, Capítulo VI; *Id.*, *O capital: crítica da economia política. Volume III, Tomo I: o processo global da produção capitalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1984, Capítulo XVI; além de RUBIN, Isaak. *A teoria marxista do valor*. São Paulo: Brasiliense, 1980; MANDEL, Ernest. *Introduction*. In: MARX, Karl. *Capital. Volume Two*. London: Penguin Books, 1978 (este texto está incluso na publicação da *Siglo XXI* em língua espanhola *El capital: cien años de controversias en torno a la obra de Karl Marx*); entre outros. De fato, como se verá no caso da Comissão Mista, o setor de transportes será um dos que mais deteve a atenção dos trabalhos.

¹⁶⁴ CMBAEE, *op. cit.*, p.152, grifo nosso.

industrial não está dissociado do desenvolvimento deste mercado financeiro; portanto, sendo o objetivo geral da CMBAAE o aprofundamento do “capitalismo industrial”, através do desenvolvimento do *capital produtivo*, aqui ele não é exposto como excludente com o desenvolvimento de outras funções do capital. Neste caso (os títulos públicos e particulares), trata-se daquilo que Marx chama de *capital fictício*, uma das formas derivadas do *capital portador de juros*, trabalhadas na *Seção V do Livro III d'O capital*.¹⁶⁵ Apesar de comumente o mercado de títulos (ações, dívida pública, etc.) ser associado a aventuras especulativas, aqui ele é apresentado como importante ferramenta promotora do desenvolvimento – sendo considerado como especulativo exatamente o investimento em imóveis, por causa do ambiente inflacionário, como visto. Neste caso, destaca-se as *funcionalidades* dos capitais sob a forma de títulos negociáveis para o desenvolvimento do próprio capitalismo industrial, cuja remuneração consiste em uma *fração* da mais-valia produzida por outros capitalistas funcionantes.

Ainda afeto a este tema do mercado de títulos, uma importante medida é aconselhada. Também esta implicaria em uma mudança institucional, assim como o Banco Central. Portanto, trata-se de um componente do projeto de desenvolvimento da Missão Abbink a formação de uma *Comissão de Valores Mobiliários*, ou seja, mais um projeto cujo alvo é a ampliação das funções econômicas do Estado: mais uma transformação em sua ossatura material.

Organizar-se-ia uma pequena comissão cujos membros podiam ser designados pelo Presidente da República, e responsável perante êle. A Comissão teria a atribuição de examinar cuidadosamente os prospectos e os balanços das companhias que se propusessem oferecer ações ou debêntures à venda ao público. Os poderes dessa Comissão corresponderiam, em linhas gerais, aos da *Comissão de Valores Americanos*, cuja função é assegurar que os prospectos relativos às emissões de títulos de empresas, novas ou existentes, revelem tôda a verdade quanto ao empreendimento. Esta entidade oficial ficaria, assim, com poderes de impedir emissões fraudulentas. Isso, porém, de modo algum implicaria em atribuir o direito

¹⁶⁵Dado o escopo deste trabalho, não é possível nos determos neste importantíssimo assunto. Apenas cabe aqui destacar que o *capital portador de juros* consiste na forma do capital em que uma soma de *capital-dinheiro* se apresenta como autonomamente produzindo uma renda para os seus proprietários (que os emprestam a *capitalistas funcionantes*). Apesar de assim se apresentar, não podemos perder de vista que o *juros* consistem em uma fração da mais-valia extraída pelos funcionantes. Já o *capital fictício*, derivado deste último, consiste em, a partir de uma determinada renda monetária, chegar-se a um capital, exista ele ou não. MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política. Volume III, Tomo 2: o processo global da produção capitalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1984, p. 10). “A formação do capital fictício chama-se capitalização” (*Ibid.*, p. 11). As principais formas de capital fictício (que são várias) são os *títulos da dívida pública* e os *títulos de ações* (sendo estes últimos fictícios pois os valores nominais destas ações, na maioria dos casos, não correspondem ao capital real das empresas cuja propriedade representam). Como dito, trata-se de tema complexo que aqui não poderemos nos estender. Sobre o capital fictício e seu papel nas sociedades capitalistas contemporâneas cf. CARCANHOLO, Reinaldo; SABADINI, Maurício. “Capital fictício e lucros fictícios”. In: *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Rio de Janeiro: 7 Letras, n.º 24, 2009.

de julgar quanto à conveniência de novas emissões sob outros pontos de vista.¹⁶⁶

Um certo efeito “demonstração” é buscado para argumentar em favor da formação da Comissão de Valores Mobiliários, já que, como vimos, durante os trabalhos da Missão Abbink uma visita da delegação brasileira para os Estados Unidos foi organizada exatamente para buscar mostrar o exemplo de como era possível atingir o desenvolvimento econômico quando municiado das adequadas instituições (cf.*supra*). Neste caso, era mais uma tentativa de chamar a atenção para uma forma não-inflacionária de financiamento e que também não era o empréstimo externo de governo a governo a via adequada para um saudável desenvolvimento econômico.

Existia a preocupação de “insular” os membros dessa Comissão de Valores, afastando-os de influências que poderiam perturbar a boa avaliação dos títulos, além de lhes ser vedado possuir ações, empreendimentos, etc., o que deveria ser recompensado com estimulantes vencimentos.

Os membros da Comissão seriam funcionários públicos, exercendo suas atividades integralmente nessa Comissão. Deveriam ser *peessoas experientes e seriam especializados em contabilidade e perfeitos conhecedores de legislação referente a companhias e finanças. Seus salários deveriam ser bastante compensadores para atrair elementos competentes que dispensassem atenção integral aos seus deveres*. Ser-lhes-ia vedado possuir as ações ou debêntures de qualquer companhia ou manter quaisquer relações com empreendimentos de negócios. A comissão poderia atuar por intermédio das bolsas oficiais, obtendo dados necessários pra realização de suas funções e os presidentes das bolsas poderiam agir como seus representantes regionais. Para auxiliá-los no seu trabalho e permitir que os investidores em perspectiva avaliassem a qualidade dos títulos oferecidos no mercado, as leis existentes que exigem que as companhias publiquem balanços completos e informativos, deveriam ser reforçadas. Tôdas as companhias com emissões constantes das listas das bolsas [...] deveriam apresentar cópias de seus relatórios anuais à nova comissão supervisora, por intermédio das mesmas bolsas. Estas medidas acabariam por impedir emissões fraudulentas.¹⁶⁷

Novamente é destacado o caráter eminentemente *técnico* dos membros dessa Comissão de Valores a despeito de qualquer suspeita sobre a influência política ou de outra ordem sobre suas funções. Apesar de ser difícil a existência de vencimentos tão altos que não sejam superáveis por eventuais ganhos por força de um certo “relaxamento” no vigor na aferição da veracidade dos títulos (*i. e.*, por meio de uma *fraude*), esta medida, como se vê no trecho grifado, é sugerida. Porém, um aperto na legislação sobre a publicização dos balanços e informativos como tentativa de criar um ambiente propício para a formação do mercado de títulos é recomendado no sentido de tentar amainar as possibilidades de falsificações.

¹⁶⁶*Ibid.*, p.152, grifo nosso.

¹⁶⁷*Ibid.*, p.153, grifo nosso.

Do que até agora desenvolvemos, podemos extrair a conclusão de que as duas principais mudanças recomendadas no tocante à “arquitetura institucional” da economia brasileira, *i. e.*, quais novos organismos do *aparelho econômico do Estado* deveriam ser fundados, é a formação de um *Banco Central* e de uma *Comissão de Valores Mobiliários*. No projeto da Missão Abbink, tais mudanças no engajamento do Estado no âmbito econômico seriam de suma importância para o processo de desenvolvimento. Apesar de outras agências estatais serem mais comumente lembradas quando se refere a órgãos econômicos do Estado (como a CSN, a Cia. Vale do Rio Doce, a Petrobrás, entre outros), entendemos que estes tem implicações fortíssimas na vida econômica da sociedade brasileira. Portanto, não deixam de exercer uma forte “intervenção” na esfera econômica, se ainda pretende-se usar tal termo.¹⁶⁸

Apesar da publicação deste Relatório se dar em 1949, essas duas sugestões só vieram à efeito muitos anos mais tarde. No caso do Banco Central, como dissemos, apenas em dezembro de 1964 ele foi fundado. Já a Comissão de Valores, demorou ainda mais tempo: em dezembro de 1976. Pelo deslocamento de tempo entre essas propostas e a sua concretização, podemos ter uma ideia da complexa correlação de forças do período, pois foi só através da ditadura civil-militar que tais mudanças vieram a efeito. O caso da Comissão de Valores, por ter sido realizada mais tarde, mas não só por isso, tem que ser entendida em um contexto de maior complexidade, em que a economia brasileira já tinha atravessado por algumas décadas um intenso processo de industrialização, já contava com um banco de investimentos (o BNDE é fundado em 1952), tinha experimentado um forte crescimento no período do “milagre” e pelo choque do Petróleo de 1973 (que impactou todo o capitalismo mundial). Além disso, deve-se ter em conta que, na década de 1970, o Brasil já estava exportando capitais.¹⁶⁹ Levando em consideração que o Relatório em termos manifestos define este processo de formação de um mercado de títulos como não sendo de *curto prazo*, fica difícil caracterizar a demora na concretização da Comissão de Valores como uma completa “derrota” do projeto da Missão neste específico.

Outras mudanças na estrutura institucional do Estado são sugeridas no Relatório, mas sob outro nível de prioridades. É abordada a questão da formação de um Banco de Investimentos que, mesmo não sendo algo de consecução imediata segundo as prioridades do Relatório,

168“Esta designação [intervenção do Estado na economia] deixa supor que, pelo menos para um certo período do capitalismo, as relações entre o Estado e a economia foram relações de exterioridade, enquanto que a separação capitalista do Estado e da economia não foi mais que a forma específica da presença, sob o capitalismo, do Estado nas relações de produção”. POULANTZAS, *op. cit.*, p. 191.

169Cf. MARINI, Ruy Mauro. “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo”. In: *Cadernos Políticos*, n. 12, 1977. Disponível em: <www.marini-escritos.unam.mx>; FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV; UFRJ, 2010.

guarda um importante aspecto no tocante as formas de levantamento de fundos para este Banco. Propõe-se a canalização dos recursos acumulados em Previdência Social, Cia. de Seguros e de Capitalização e Caixas Econômicas Federais. Essas “economias coletivas” poderiam em muito ajudar o financiamento dos investimentos para um programa de desenvolvimento. Nesse caso, trata-se de um precedente importante (mas não o primeiro, já que a CREAM do Banco do Brasil, a principal instituição que se dispunha na época para créditos de longo prazo, também tentava mobilizar tais recursos desde 1941).¹⁷⁰ Especificamente aos fundos previdenciários, é interessante notar esta passagem.

Se o Governo assumisse diretamente determinadas funções de previdência social, poder-se-ia lançar mão de um princípio diferente, ou seja, o de providenciar apenas quanto aos pagamentos a vencer em futuro próximo, contando-se em dotações provenientes da receita geral do governo para enfrentar quaisquer deficiências que possam surgir. Contudo, enquanto as instituições de previdência social conservarem o seu caráter autárquico, o Governo não poderá comprometer-se a atender tôdas as deficiências que porventura possam surgir, sem correr o risco de sérios abusos. A principal decisão, portanto, a ser tomada pelo Governo Brasileiro no momento atual, é a de escolher entre o *conservar-se o sistema em seu atual estado semi-independente, operando segundo o princípio da reserva integral, ou chamar a si os encargos de previdência social, assegurando os pagamentos de benefícios futuros com as contribuições passadas e presentes e, ainda quando necessário, com recursos provenientes da receita geral*.¹⁷¹

Esta proposta de verdadeira “nacionalização” do sistema previdenciário guarda um objetivo bem definido, cujos efeitos seriam sentidos apenas anos mais tardes. Quando o relatório se refere ao “princípio da reserva integral”, trata-se de que as contribuições devem ser integralmente acumuladas para que no futuro o fundo possa fazer frente às suas obrigações com aqueles que forem demandando aposentadorias e pensões. Ao se propor a nacionalização da previdência, o objetivo é abrir a possibilidade do uso de tais recursos para investimentos em atividades produtivas. Neste caso, não se teme que, por insuficiência do fundo, o governo venha a ter que honrar os compromissos com os pensionistas através do orçamento – ou, no limite, através de emissões monetárias (acarretando a sempre combatida inflação). Dado que os retornos desses empréstimos aos fundos previdenciários através dos juros que lhe cabiam historicamente se deram de forma defasada, *i. e.*, com uma perda significativa deste valor – seja por causa da inflação ou por irregularidades no abastecimento de volta deste fundo –

¹⁷⁰“A Lei n.º 454 autorizou a subscrição de bônus por parte do Tesouro, para a constituição destes recursos até o total de Cr\$ 100 milhões. Deste total foram subscritos apenas Cr\$ 75 milhões, que constituíram a única fonte de recursos próprios da Carteira até 1941. Neste ano, através do Decreto-Lei n.º 3.077, de 26 de fevereiro, o Governo tornou compulsório o recolhimento à caixa do Banco do Brasil (para uso nas operações de crédito especializado da CREAM) dos depósitos judiciais, dos depósitos de empresas concessionárias de serviços públicos e de 15% dos depósitos ou fundos das instituições de previdência”. MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 245.

¹⁷¹ CMBAEE, *op. cit.*, p. 155, grifo nosso.

estamos diante de um projeto que implica, mais do que numa “fonte não-inflacionária” de recursos, em fortes *expropriações secundárias*, ou seja, expropriações que ocorrem já sob um regime capitalista através da perda de direitos adquiridos.¹⁷² Portanto, os principais promotores de poupança interna seriam, neste caso, estes fundos coletivos.

Como dito, não era a prioridade neste momento a formação de uma “instituição de financiamento especializado”: esta estava, segundo os planejadores, dependentes da prévia formação de um mercado de títulos e de um banco central. Historicamente o que se verificou foi exatamente o contrário: o BNDE é fundado antes do Banco Central. Apesar disso, tanto a sugestão da unificação do sistema previdenciário como a canalização de algumas poupanças coletivas foram posteriormente realizadas. Sendo fundado em 1952 e enfrentando debilidades financeiras nos seus primeiros anos¹⁷³, é apenas com a instituição do PIS/PASEP (1974) e o FAT (1988) é que o BNDE (depois, *BNDES*) vai contar com uma fonte mais estável para as suas operações. A menção de sua fundação já aqui e os anos que se passaram desde o pleno estabelecimento de suas funções, sugerem como possui uma temporalidade um tanto estendida estas mudanças institucionais.¹⁷⁴

Mudando de temática, vimos que um componente da análise sobre a economia brasileira expressa no *Relatório Final* da Missão Abbink, era exatamente a tese da existência de *pleno emprego* na economia brasileira (tese compartilhada, como dito, pelos liberais da época).

Nas condições atuais, existe pleno emprego no Brasil – no sentido de que *as pessoas que procuram emprego podem encontrá-lo*. Conseqüentemente, o aceleração desejado da evolução econômica do Brasil deve abranger: a) a utilização mais eficiente da mão-de-obra comum; b) o aperfeiçoamento do sistema educacional; c) a adoção de uma política imigratória apropriada; d) a manutenção de serviços e benefícios de previdência social adequados; e e) o desenvolvimento de um programa de saúde de âmbito nacional.¹⁷⁵

Como consequência da adoção da tese do pleno emprego, tendo em vista o crescimento econômico, as medidas devem buscar o aumento da *produtividade* dos fatores de produção de nossa economia. Neste caso, a ênfase se dá na necessidade de qualificação da *mão de obra*. Apesar de não ser dito explicitamente, aqui é possível entender que não há uma identidade entre *população* e *mão de obra empregável*. A tirar pelo trecho grifado, aparentemente a massa daqueles que não estão ocupados, seja no campo ou na cidade, são entendidos como o parte daqueles que “*não procuram emprego*”. Neste ponto, a proximidade com o pensamento

172 FONTES, *op. cit.*, pp. 56-60.

173 ARAÚJO, V., *op. cit.*

174 O Relatório também menciona a sugestão de formação de um Banco Rural, mas, assim como o Banco de Investimentos, deveria ser fundado *após* a criação do Banco Central. CMBAAE, *op. cit.*, pp.165-167.

175 *Ibid.* p. 126, grifo nosso.

liberal é fortíssima.¹⁷⁶

O tipo de educação que é enfaticamente sugerido é a *técnica* e a *vocacional*. Porém, sem aparente embaraço, a educação é *subordinada* aos imperativos do crescimento econômico, em detrimento de outros valores sociais que poderiam vir a nortear a educação em nosso país.

Os dois programas de *treinamento* mais estreitamente ligados aos problemas de desenvolvimento da mão-de-obra industrial, são os da sessenta e oito escolas profissionais¹⁷⁷ – (23 dirigidas pelo Governo Federal; quarenta e cinco pelos Estados e por entidades particulares) e das setenta e duas escolas de aprendizado industrial, mantidas pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). O primeiro grupo de escolas proporciona treinamento para, pelo menos, dezenove profissões diferentes e o segundo para trinta e nove.¹⁷⁸

A educação, na documentação do Relatório, se já estava subordinada ao desenvolvimento econômico, aqui ela ainda é entendida quase como sinônimo de “treinamento”, portanto, não uma verdadeira atividade educacional. Porém, a formação de um número adequado de mão de obra capaz de lidar em um ambiente industrial é o objetivo perseguido neste exemplo de projeto de desenvolvimento. Importante notar a aprovação sobre as iniciativas do SENAI e das escolas mantidas pelo governo. Estas escolas, contudo, não estariam em sua *plena capacidade* (detalhe para a terminologia, com as escolas sendo tomadas como se fossem mais um fator de produção).

Dois relevantes fatores inibitórios [do uso da plena capacidade das escolas]: 1) a situação econômica da família do provável estudante e 2) a superconcentração dessas escolas nos centros mais populosos, deixando as pequenas comunidades sem oportunidade de ensino profissional.¹⁷⁹

Os esforços no aumento da qualificação da mão de obra e, portanto, da produtividade de seu trabalho, teriam o seu retorno em termos de *bem estar* quando do aumento da *produtividade* da economia. Portanto, o *distribuição* da riqueza não deveria ser um intento imediato, mas a busca pelo aumento da produtividade e do crescimento econômico, vindo este bem estar como que “naturalmente” neste processo. Porém, mesmo aqui não se pode deixar de notar os efeitos deletérios para o aprendizado das carências econômicas sofridas pelas famílias dos estudantes. Importante também notar o interesse em difundir tais escolas para

¹⁷⁶Sobre os problemas que existem nos levantamentos estatísticos acerca da ocupação do força de trabalho cf. MAGDOFF, Harry; SWEEZY, Paul. *O fim da prosperidade*: a economia americana na década de 1970. Rio de Janeiro: Campus, 1978, especialmente o capítulo “Capitalismo e Desemprego”.

¹⁷⁷Segua a seguinte nota na documentação: “(1) O Instituto de Negócios Inter-Americanos vem prestando valorosa assistência ao aperfeiçoamento dessas escolas.”

¹⁷⁸*Ibid.*, p. 127, grifo nosso.

¹⁷⁹*Ibid.*, p. 127.

outras regiões com menor concentração populacional. Apesar disso, estas dificuldades devem ser contornadas pois a única maneira apresentada para melhorar a qualidade de vida da população é a elevação da produtividade do trabalho – por mais que seja contraditório apontar uma carência material (“situação econômica do provável estudante”) como um empecilho para a consecução dos próprios meios de superação desta carência – aumento da produtividade através da qualificação técnica.

Em outras passagens, o Relatório também aborda questões relacionadas à “Educação Rural” e “Assistência Técnica” norte-americana (dividida por setores, mas com forte destaque para a mecanização da agricultura).¹⁸⁰

Para concluir esta seção, cabe mencionar esta espécie de “declaração de princípios” que deixa entrever uma certa “teleologia do desenvolvimento”, já que algumas conquistas futuras de bem estar e prosperidade justificariam os esforços do presente. Segue o Relatório:

Numa sociedade onde há liberdade e concorrência, o padrão de vida eleva-se, *aproximadamente*, na proporção do aumento da produtividade. Portanto, uma *reserva* eficiente de mão-de-obra torna possível um aumento crescente do padrão de vida e a expansão concomitante dos benefícios sociais. Daí se segue que a produtividade crescente contribui para o bem-estar do povo e do país.¹⁸¹

Mais uma vez, aqui temos um ponto de forte estreitamente com a ideologia liberal, nesse caso, no que diz respeito a uma espécie de “declaração de princípios” em favor da sociedade baseada na “livre iniciativa” e na “concorrência”. Isto pode parecer secundário, mas por força da intenção “pedagógica” que estas cooperações técnicas possuem, como forma de despertar simpatias e engajamento na construção das bases do “mundo livre”, este ponto não dever ser negligenciado. A tirar pelas diversas versões da “teoria do bolo” que se produziram para justificar o modelo concentracionista de acumulação de capital que se experimentou na história brasileira, esta noção de uma espécie de “gotejamento” da riqueza em fases posteriores do desenvolvimento econômico¹⁸² fez escola entre nossos intelectuais – ajudando a legitimar a concentração de riquezas e a crença em um *telos* de prosperidade a ser atingido pelo desenvolvimento industrial. Neste caso, não é apenas entre os liberais que se encontra este entendimento de que existiria um *progresso unilinear* das capacidades produtivas no sentido de um futuro em que as carências da sociedade seriam superadas. É conhecida a tese

180Os intentos para a modernização da agricultura manifestados desde a Primeira República e a *Sociedade Nacional de Agricultura*, por meio de seu periódico (*A Lavoura*) buscava difundir modernas técnicas de agricultura, tendo inclusive ocorrido experiências pioneiras de intercâmbio técnico com os Estados Unidos. Sobre este tema cf. MENDONÇA, Sônia Regina de. *O Ruralismo Brasileiro(1888-1931)*. São Paulo: Hucitec, 1997.

181CMBAEE, *op. cit.*, p. 126, grifo nosso.

182Cf. Capítulo 1, seção 4.1.

compartilhada por uma boa parte da esquerda marxista por muitas décadas (inclusive, por uma parte, até hoje) de que as relações de produção socialistas demandariam *mecanicamente* o avanço das forças produtivas, sendo aquelas funções destas. Este foi o entendimento, por muitos anos, daquilo que ficou conhecido como *diamat*, ou seja, a dialética materialista, de corte *stalinista*, nos termos oficiais do Partido Comunista da União Soviética. Não é de se surpreender que, quando este mesmo raciocínio mecanicista e economicista foi exposto sob outras roupagens, uma boa parte da esquerda apoiou medidas que fossem apresentadas como promotoras do desenvolvimento das forças produtivas. Mas não foram sob as roupagens apresentadas pela Missão Abbink que este raciocínio conseguiu os apoios mais entusiasmados (como vimos na seção anterior).

Encaminhando-nos para uma conclusão deste capítulo, registramos nosso entendimento que, apesar de ter sido vista com uma certa resistência entre importantes setores da classe dominante brasileira e do aparente fracasso da Missão Abbink, pelas razões acima desenvolvidas, cremos que esta interpretação dever ser revista. Como vimos pela documentação do Departamento de Estado na seção anterior, o próprio John Abbink demonstrou uma certa frustração com os resultados da Missão. Apesar de não podermos creditar todas as propostas de desenvolvimento mencionadas (formação de um Banco Central, de um mercado de títulos dinâmico, de uma Comissão de Valores, do destaque dado ao treinamento de mão de obra, etc.) exclusivamente aos esforços da Missão (sendo esta mesma Missão *também*, mas não *apenas*, um *resultado* do complexo processo de desenvolvimento capitalista brasileiro), se esta for entendida em seu *desenvolvimento histórico*, ou seja, em conjunto com as outras experiências de cooperação técnica que vieram *antes* (Missão Taub e Missão Cooke) e *depois* (a Comissão Mista), vamos entender que a sua relevância é maior do que aquela que se apresenta de imediato, na aparência. Porém na *Conclusão* deste trabalho, procuraremos a fazer alguns balanços sobre o lugar da Missão Abbink no desenvolvimento do capitalismo brasileiro da constituição da nossa versão de Estado capitalista.

Feita esta análise parcial do conteúdo da ideologia e do projeto de desenvolvimento capitalista – que não pretendeu esgotar o tema –, privilegiando as sugestões de mudança no aparelho econômico do Estado, procuraremos detectar as principais *permanências* e *continuidades* com a próxima experiência de cooperação entre Brasil e Estados Unidos: A Comissão Mista Brasil Estados Unidos. Assim, no próximo capítulo, nos ocuparemos de mais uma etapa nesta relação entre o *desenvolvimentismo* e o *imperialismo* norte-americano do pós-Guerra.

Capítulo 3 - Formação da Comissão Mista, seu desenvolvimento e encerramento: o papel do Departamento de Estado dos Estados Unidos

Neste capítulo procuraremos dar conta da evolução dos fatos que deram origem à Comissão Mista, sua evolução durante os anos de 1951 até 1953, até o seu fim. Daremos ênfase na análise da documentação produzida pelo Departamento de Estado pelo fato desta ter um caráter seriado e permitir acompanhar a evolução no tempo dos acontecimentos que tangem à Comissão naquela conjuntura – além de permitir uma idéia da posição dos Estados Unidos acerca da Comissão, suas diferenças internas, etc. Além disso, é possível observar qual foi o papel jogado pela as duas agências financiadoras dos projetos da Comissão e a relação entre ambas.

1. As negociações para o surgimento da Comissão Mista

A formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, apesar de só vir a efeito em julho de 1951, tem suas raízes na conjuntura logo posterior de findo os trabalhos da Missão Abbink. Como abordado em capítulo anterior, o resultado dos trabalhos da referida Missão não estimulou manifestações das mais entusiásticas em expressivos setores da classe dominante brasileira, como se pode constatar na referência feita no documento fruto do II Congresso Nacional das Classes Produtoras, citado no capítulo anterior. Um único relatório, contendo análise sobre a situação econômica brasileira e prescrições sobre a melhor política econômica a se adotar (em muitos aspectos, de caráter bem contracionista), não foi capaz de angariar o apoio substancial destes setores. Dado um dos principais objetivos da Missão Abbink, a sondagem das possibilidades *internas* de recursos para promover um programa de desenvolvimento econômico, não foi aventado nenhum tipo de empréstimo ou ajuda financeira por parte do governo norte-americano para promover tal desenvolvimento. Este foi o principal fato a causar descontentamento em parte considerável do empresariado nacional.

Tal descontentamento era oriundo de uma espécie de “sentimento” de estar o Brasil em uma posição especial frente ao conjunto das nações americanas no que tange às relações com os Estados Unidos, principalmente por causa do esforço de guerra implementado pelo país, sendo o único país da América Latina a enviar tropas terrestres para o campo de batalha na Segunda Guerra, como sempre lembrado pelas autoridades diplomáticas brasileiras. Portanto,

como não houve nenhum tipo de ajuda monetária por parte dos Estados Unidos – como no caso do empréstimo do Eximbank para a construção da CSN –, existia um desapontamento frente à recusa por parte dos Estados Unidos em firmar um acordo neste sentido. Tal situação se torna ainda mais crítica com a advento do *Plano Marshall*, já que a a reconstrução européia – inclusive da Itália e da Alemanha, países outrora do Eixo – se torna um imperativo mais urgente que a ajuda no desenvolvimento dos países latino-americanos, incluso o Brasil.

Frente a esta sensível deterioração das relações entre os dois países, se comparado ao período anterior, já em 1949, é aventada a possibilidade da formação de uma nova experiência de colaboração econômica, mas que desta vez pudesse contar com algum tipo de empréstimo por parte dos Estados Unidos ou do Bird. Afinal, autoridades brasileiras também argumentavam que para a própria implementação das recomendações inclusas no *Relatório Final* da Missão Abbink – especialmente no que diz respeito aos problemas na *balança de pagamentos* e à *inflação* – seria necessário algum tipo de empréstimo que pudesse eliminar os *gargalos* existentes na economia brasileira (neste caso, principalmente nas áreas de *transporte, energia e combustíveis*).¹⁸³ A ênfase na necessidade por esses empréstimos toma novo fôlego na conjuntura aberta este ano. Por um lado, é anunciado por Truman um vasto programa de desenvolvimento para países subdesenvolvidos conhecido como *Programa do Ponto IV* – por ser o quarto ponto de seu discurso inaugural de seu mandato presidencial –, posteriormente formalizado através da aprovação do *Act of the Internacional Development*, em junho deste ano.

As pressões brasileiras para que se pudesse ser viabilizada uma considerável soma de recursos para promover um programa de desenvolvimento econômico – ou *reaparelhamento econômico*, termo de uso comum no período – se fizeram sentir entre as autoridades norte-americanas. Em correspondência confidencial do Departamento de Estado, John Abbink relata que, na carta de transmissão do cargo de Ministro da Fazenda para G. Silveira, havia uma sugestão para que fosse estabelecido um mecanismo para possibilitar as medidas propostas no *Relatório Final*, o que daria um caráter quase que permanente aos trabalhos de colaboração entre os dois países, dado o longo prazo de implementação das medidas.¹⁸⁴ Neste sentido, Abbink ressalta as dificuldades que poderia advir de um novo trabalho em conjunto entre os dois governos, especialmente por causa da larga influência que teria sobre a elaboração da política econômica (já que não era desejável que se mantivesse em nível técnico apenas) e

183UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1949. The United Nations; The Western Hemisphere. Volume II*. Washington: United States Government Printing Office, 1975, p. 553.

184Ibid., p. 562.

sobre as dificuldades em coordenar os trabalhos da Embaixada Americana, do Departamento de Estado e da possível Comissão.¹⁸⁵ Por essa razão, segundo Abbink, era preferível que se estabelecesse um comitê misto que tivesse um limite em sua duração, limite este o demandado para a elaboração dos estudos econômicos ou as negociações.¹⁸⁶

Parte do esforço em manter este programa de desenvolvimento através de relações bilaterais, ao invés de através das Nações Unidas, se dá, além do estágio inicial deste programa de desenvolvimento (sob a égide do Ponto IV), por causa do pouco poder de controle da ONU no FMI e no Bird. Na verdade, Abbink ressalta que a coordenação entre os programas de desenvolvimentos dos Estados Unidos com as ações das agências de financiamento internacionais requereria alguma atenção em futuro breve.¹⁸⁷

Por fim, a correspondência se refere aos aspectos positivos da anterior experiência de cooperação econômica (a Missão Abbink), experiência esta que tornaria os futuros trabalhos de estudos econômicos e planejamento – o que seria de se esperar, dado que o Programa do Ponto IV não se restringiria ao Brasil – mais fáceis e efetivos. A ostensiva publicização dos trabalhos da Comissão que iria se formar no Brasil era uma recomendação de Abbink, pois, em seu ponto de vista, os trabalhos de estudos e construção de projetos levam um certo tempo para exibir resultados, podendo gerar inquietações na opinião pública.¹⁸⁸

Neste mesmo ano ocorre a visita de Dutra aos Estados Unidos, o que gerou a expectativa por parte dos membros do governo norte-americano de que ocorreria um pedido formal de empréstimo do governo brasileiro. A comitiva diplomática negava que o objetivo da viagem fosse formalizar tal pedido de empréstimo; na verdade, tratava-se de uma cortesia diplomática, uma retribuição a visita feita por Truman ao Rio em 1947, ocasião em que foi assinado o *Tratado Inter-Americano de Defesa*, sem outros objetivos mais precisos. Apesar deste declarado desinteresse na visita, era fato que seria positivo tanto para o governo Dutra quanto para as relações entre os Estados Unidos e o Brasil que alguma medida concreta pudesse ser noticiada em função da visita de Dutra.

O Ministro Raul Fernandes, em uma das reuniões é indagado sobre os resultados da Missão Abbink e seus estudos técnicos. Este responde que sem capital, de pouco valia teriam esses avanços técnicos, fazendo alusão à necessidade de algum tipo de empréstimo. Apesar de reiterar que o Brasil não pretendia fazer nenhum pedido, esperava que algo fosse oferecido.¹⁸⁹ É mencionado que tais recursos seriam fundamentais para eliminar os obstáculos ao

¹⁸⁵*Ibid.*, pp. 562-563.

¹⁸⁶*Ibid.*, p. 563.

¹⁸⁷*Loc. cit.*

¹⁸⁸*Ibid.*, p. 564.

¹⁸⁹*Ibid.*, p. 576.

desenvolvimento existentes nos transportes, no abastecimento energético e em outras áreas, o que seria fundamental, inclusive, para sanar definitivamente as pressões inflacionárias e melhorar as exportações e a situação do balanço de pagamentos. Os recursos oriundos do Eximbank não seriam suficientes para as demandas do reaparelhamento econômico brasileiro, ao passo que o Bird opunha muitas exigências à liberação de recursos. Mr. Webb, integrante do governo norte-americano, ficou de acertar um novo encontro com o embaixador brasileiro para tratar desta questão.

O que é importante ressaltar do episódio quando da visita de Dutra aos Estados Unidos é a *continuidade*, pelo menos neste específico, na busca por parte das autoridades brasileiras em reivindicar recursos para um programa de investimentos com vista ao reaparelhamento econômico, seja no governo Dutra (apesar de neste momento já ter ocorrido uma significativa mudança na política econômica, seja com a retirada de Correia e Castro do Ministério da Fazenda, seja com o estabelecimento do regime de licença prévia desde 1947, em face da crise cambial) seja no governo Vargas. Portanto, desde o período da Segunda Guerra, se observa uma recorrente tentativa de barganha com o imperialismo norte-americano para que alguma acomodação fosse possível entre um projeto de desenvolvimento econômico e os interesses da principal potência capitalista. Portanto, ressaltamos o caráter estrutural das demandas para a manutenção do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, atravessando os diversos governos (por mais que suas distinções sejam enfaticamente sublinhadas pela historiografia), dado que existe um processo de *transição* no Estado capitalista brasileiro, atingindo, inclusive, o Ministério das Relações Exteriores de um governo dito “liberal” como o de Dutra. Em suma: os principais aspectos da continuidade nestas relações bilaterais com os Estados Unidos não se encontram ao nível do *governo*, mas do referido *Estado capitalista em transição* e as crescentes funções econômicas que vem acumulando nos últimos anos.

No ano posterior, 1950, Abbink, em nova correspondência confidencial, reitera a sua posição contrária ao estabelecimento de um órgão permanente de formulação de análises de política econômica e enfatiza que os brasileiros precisam com urgência de ajuda, assim como aprender a fazer propostas de empréstimos ao Eximbank e ao Bird que pudessem ser seriamente consideradas.¹⁹⁰ Durante este ano, as autoridades norte-americanas também estavam atentas ao processo eleitoral brasileiro, esperando que em uma eventual vitória de Getúlio Vargas, apesar de não provocar uma deterioração nas relações entre os dois países, fortes apelos por empréstimos seriam feitos, sob a mesma argumentação da ajuda na Segunda

¹⁹⁰Id., *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1950. The United Nations; The Western Hemisphere. Volume II*. Washington: United States Government Printing Office, 1976, pp. 757-759.

Guerra, da necessidade de reaparelhamento econômico, etc.¹⁹¹ Além disso, acordos firmados de empréstimos para o México, Austrália e Argentina poderiam gerar um clamor ainda mais forte por empréstimos por partes das autoridades brasileiras. No caso do México, o acordo foi firmado com o Eximbank, o que traz à tona os conflitos de jurisdição entre esta e o Bird: este último reivindicava para si a prerrogativa de ser a instituição própria para conceder empréstimos de longo termo. Portanto, um dos problemas que naquele momento se apresentou para o estabelecimento de empréstimos era exatamente resolver qual o papel que cada uma das instituições cumpririam no processo de financiamento de um amplo programa de desenvolvimento econômico. Como discutido no capítulo anterior, o Bird tinha como praxe exigir projetos claros, bancáveis e justificados do ponto de vista do desenvolvimento econômico. Por mais que conjunturas políticas específicas pudessem fazer estas exigências abrandarem, pelo menos era desta forma que se justificava este Banco para negar pedidos de empréstimos. No caso do Eximbank, alguns empréstimos foram concedidos sem exigências como as do Bird, ainda mais por se tratar de investimentos na exploração de manganês e outros materiais considerados estratégicos pelo governo norte-americano em Urucum e no Amapá.

Durante este ano, seguem as tentativas de criar uma fórmula de coexistência entre as duas instituições financiadoras. O recrudescimento da tensão da Guerra Fria, por força da Revolução Chinesa em 1949 e pelo início da Guerra da Coreia em fins de junho de 1950, leva que a solução para o problema das instituições financiadoras para o desenvolvimento econômico brasileiro tomasse nova urgência, por força do pedido de ajuda militar que em breve se faria ao governo brasileiro. Desta forma, avançam as negociações para que seja estabelecido um programa de investimentos para o reaparelhamento econômico brasileiro, a formação de uma Comissão que pudesse fazer uma minuciosa análise da economia brasileira e elaborar projetos concretos de investimentos, além do esperado empréstimo para que este programa pudesse vir à efeito.

Em abril de 1950, por ocasião de uma reunião dos embaixadores dos países americanos no Rio o Ministro Raul Fernandes claramente faz um pedido de empréstimo para o governo dos Estados Unidos. Em 21 de outubro de 1950 o Ministério das Relações Exteriores envia formalmente um pedido de cooperação econômica, sendo anexado à nota verbal enviada à Embaixada dos Estados Unidos um memorando onde se detalha as áreas que deveriam ser priorizadas no programa de investimentos, já que desta vez, se poderia dispor de um

191 *Ibid.*, p. 760.

empréstimo por parte do Eximbank e do Bird.¹⁹² Como se vê, também houve uma mudança de postura, já que, de implícito, o pedido por empréstimo se torna explícito e formal, diferentemente do ano anterior quando da visita de Dutra aos Estados Unidos. Em 19 de dezembro, em nota da Embaixada dos Estados Unidos, é firmado o interesse de seu governo em aceitar o pedido brasileiro.¹⁹³

Depois da apresentação de um memorando preparado pelo Bird apontando a forma pela qual seria dada a ajuda econômica ao Brasil – mencionando a cifra de US\$ 250 milhões como um horizonte geral para que se possa estabelecer os trabalhos de planejamento e confecção de projetos, não como acordo rígido, sujeito, portanto, à alterações em face de futuros desdobramentos – novas tensões são geradas entre as autoridades deste e do Eximbank, pelo fato de constar no memorando referência de que o Bird deveria ser a fonte primária de recursos externos para o desenvolvimento brasileiro, com a exclusão daqueles investimentos feitos por investidores privados. Projetos importantes em termos estratégicos aos quais o Bird não teria condições de bancar, seriam remetidos ao governo americano segundo este memorando, o que gerou forte descontentamento entre as autoridades do Eximbank que viram o seu papel ser reduzido nos investimentos brasileiros.¹⁹⁴

Tais conflitos de jurisdição entre o Eximbank e o Bird foram denominadas pelo contemporâneo e membro da Comissão Mista Roberto Campos como sendo *ambiguidades construtivas*, fazendo referência a Henri Kissinger que “costumava dizer que muitos tratados só se tornam possíveis graças a *ambiguidades construtivas*. Ambiguidades não faltaram, de ambos os lados, nas tratativas relativas à CMBEU”.¹⁹⁵ A este não escapou as diferentes bases sociais que sustentavam as duas instituições financeiras: por um lado, o Eximbank era

192COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Relatório Geral*, vol. 2. Rio de Janeiro, 1954, p. 19-29 (“Nota verbal do Ministério das Relações Exteriores à Embaixada Americana”). Neste *volume 2* do *Relatório Geral* estão inclusos dados estatísticos, nominatas dos membros da Comissão Mista e suas funções, resumos dos projetos elaborados, vasta contabilidade, além de alguns documentos e legislações pertinentes à constituição da Comissão, como esta nota verbal do Ministério das Relações Exteriores e a nota em resposta da Embaixada dos Estados Unidos, posteriormente citada.

193Ibid., p. 30-32.

194UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1950...*, op. cit., pp. 778-781, *passim*.

195CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Top Books, 1994, p. 157. Interessante mencionar que, nesta obra de memórias, o referido autor diz que em uma das reuniões nas quais vinham se alinhavando as tratativas para a formação da Comissão Mista (em abril de 1950), estava presente um certo George Kennan, um dos formuladores da *política de contenção* (“*policy of containment*”) ao comunismo, seguido pelo Departamento de Estado naquela conjuntura, lembrando que a lógica do “*containment*” tinha sido “[...] elemento conceitual importante nos planos Truman e Marshall” (Ibid., p. 155). Nesta mesma ocasião Roberto Campos entrega a Kennan um documento no qual ele expunha a sua visão de que se o problema da contenção era um problema *externo* para os Estados Unidos, para o Brasil era um problema *interno* (Ibid., p. 156). Tal fato é importante para enfatizar as íntimas relações entre a problemática do desenvolvimento econômico, o recrudescimento da luta de classes naquele período no Brasil, sua relação com o imperialismo internacional, a conjuntura internacional da Guerra Fria, e o papel da Comissão Mista neste contexto.

sustentado pelos exportadores norte-americanos que não faziam complexas exigências para conceder os empréstimos, desde que viessem prover o incremento das exportações norte-americanas para o Brasil; por outro lado, o Banco Mundial tinha que atender aos anseios dos investidores de *Wall Street*, já que seus *bonds* – através dos quais levantava parte considerável de seus recursos – eram negociados nesta praça além destes títulos estarem em um momento de busca de confiança junto aos investidores da banca de Nova York.¹⁹⁶ Na visão de Roberto Campos, as ambiguidades também se verificariam na posição das autoridades brasileiras envolvidas nas discussões acerca da constituição da Comissão Mista:

O relacionamento com uma agência internacional, como o Banco Mundial, evitaria acusações de excessiva dependência bilateral e permitiria compras de equipamentos nos países europeus. De outro lado, a permanência do Eximbank nos permitiria mobilizar em nosso favor os exportadores americanos, desinteressados estes das exigências de bom-comportamento macroeconômico impostas pelo Banco Mundial. Esta última consideração se tornou importante quando, mais tarde, Mr. Black cancelou os financiamentos do Brasil, até que *puséssemos a casa em ordem*. No período de vacas magras, que durou de 1953 a 1961, somente um financiamento, o da hidrelétrica de Furnas, foi concedido pelo Banco Mundial, enquanto vários créditos foram obtidos do Eximbank. Este, no governo Kubitschek, tomou a seu cargo o funcionamento de vários projetos de infraestrutura, incluídos o Plano de Metas.¹⁹⁷

Apesar da continuidade dos esforços por parte do governo Dutra em conseguir definitivamente empréstimos que pudessem levar à efeito um programa de desenvolvimento e da disposição já manifestada por parte das autoridades americanas neste sentido, não deixa de ser significativo que apenas após o anúncio dos resultados das eleições presidenciais, dando a vitória a Getúlio Vargas, que houve uma resposta oficial por parte do governo norte-americano aceitando o pedido de empréstimo, ou seja, em 19 de dezembro de 1950. Ressalte-se que dada a vitória de Vargas, imediatamente foi anunciado o nome de João Neves da Fontoura como Ministro das Relações Exteriores, entabulando este desde novembro de 1950 negociações preparativas com as autoridades norte-americanas para a *IV Reunião de Chanceleres Americanos*, a ocorrer em março de 1951. Aliás, seria exatamente nesta reunião que se delinearía mais precisamente a forma através da qual se concretizaria o referido acordo para a formação da Comissão Mista. Mas algo já estava claro de antemão: na referida IV Reunião dos Chanceleres os Estados Unidos buscariam definir os termos da cooperação dos países do continente no esforço de guerra no conflito coreano. Portanto, as negociações em torno dos empréstimos para o programa de reaparelhamento econômico deveriam coexistir, no

196Cf. PEREIRA, João Márcio. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, pp. 118 et seqs.

197 CAMPOS, *op. cit.*, pp. 158-159.

mínimo, com aquelas em torno das questões militares e geopolíticas internacionais.

Já na posse de Vargas, em 31 de janeiro de 1951, foi manifesto por Vargas ao embaixador Herschell Johnson e a Nelson Rockefeller o seu intuito de apressar as medidas necessárias para o estabelecimento da Comissão. Em fevereiro deste mesmo ano, quando da visita do subsecretário Miller ao Brasil, este ouviu o pedido para que a quantia do empréstimo fosse aumentada para US\$ 500 milhões de dólares. Apesar da afirmação por parte de Miller de que não poderia se comprometer com esta cifra, foi acertado que o governo brasileiro facilitaria as exportações de manganês e outras matérias-primas consideradas estratégicas.¹⁹⁸

Entre 26 de março e 7 de abril de 1951 acontece a IV Reunião dos Chanceleres Americanos em Washington, que, à semelhança de outras reuniões anteriores (como a III Reunião de Consulta, em 1942), é própria de conjunturas de guerra.¹⁹⁹ Neste sentido, três eixos básicos norteariam as discussões da Reunião: a defesa do continente americano e as formas de cooperação entre as nações para este fim, a defesa do hemisfério ocidental no contexto da Guerra Fria e a cooperação econômica de emergência (por força do conflito) das nações americanas. As autoridades norte-americanas tinham como principal objetivo, como dito anteriormente, mobilizar a cooperação do conjunto das nações do continente no conflito na Ásia, seja enviando tropas, seja fornecendo materiais considerados estratégicos para o esforço bélico e para as demais estratégias de defesa do continente – como o manganês e a monazita, no caso brasileiro.

A delegação brasileira na IV Reunião enfatizava que sem a execução de um vasto programa de reaparelhamento econômico dos países menos desenvolvidos do continente como forma de elevar o nível de vida da população seria impensável afastar o perigo de revolução social nesses países; portanto, a prioridade do combate ao comunismo se daria dentro das próprias fronteiras nacionais. Assim, até que este perigo interno fosse afastado, qualquer tipo de ajuda militar seria inadequada.²⁰⁰ Através das denúncias que a delegação

198VIANNA, Sérgio Besserman. “A política econômica do segundo governo Vargas (1951-1954)”. Dissertação (Mestrado em Economia). Rio de Janeiro: PUC, 1987, p. 39.

199ARAÚJO, Maria Celina d’. *O segundo governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992, p. 157. Segundo esta autora, não havia indicações mais precisas sobre os objetivos da referida Reunião. Apesar disso, por parte de João Neves e de outras autoridades brasileiras já se tinha consciência da intenção norte-americana de organizar a ajuda militar das outras nações do continente. Em carta para Getúlio de 20 de dez. de 1950, João Neves se expressa sobre a questão da seguinte maneira: “Querem que nos constituamos em escudo do hemisfério? Pois bem, dêem-nos os elementos para isto.” GV 50.12.20., CPDOC *apud* VIANNA, *op. cit.*, p. 138, nota 94. Além disso, na própria documentação do Departamento de Estado se faz referência que os tópicos das negociações na IV Reunião foram passadas, confidencialmente, ao presidente eleito Getúlio Vargas. UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1951. The United Nations; The Western Hemisphere. Volume II*. Washington: United States Government Printing Office, 1979, pp. 1184-1188.

200BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois séculos de história)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 325.

brasileira fez das situações de grande miséria existentes em todo o continente latino-americano de como estas se constituíam em solo fértil para a agitação subversiva, o Brasil exerceu um papel de liderança das demais nações latino-americanas nesta Reunião.²⁰¹

Durante o período da IV Reunião, apesar de seu caráter multilateral, o governo norte-americano buscou, em termos bilaterais, angariar algum tipo de apoio militar para a Guerra na Coreia, tarefa em que não foi tão bem sucedido, já que apenas a Colômbia enviou um reduzido contingente de voluntários. O Brasil não descartou de imediato a possibilidade de enviar tropas, afirmando que tal assunto teria que ser discutido com a Presidência. Os esforços das autoridades brasileiras eram em desvincular a cooperação militar da cooperação econômica, especialmente no que tange aos recursos que teriam que advir do governo de Washington. Outro ponto fundamental nessas negociações bilaterais neste momento foram as referentes aos materiais estratégicos que o Brasil deveria fornecer para os Estados Unidos, no caso, manganês e monazita de Urucum, no Mato Grosso (atual Mato Grosso do Sul) e no Amapá. O governo brasileiro se mostrou disposto a continuar com o fornecimento de manganês e de firmar um acordo sobre o fornecimento de monazita, desde que o governo dos Estados Unidos se comprometessem em diminuir a importação destes minérios *in natura* do Brasil em favor da importação de produtos já industrializados à base destes materiais.

Como já esperado, também foi debatido a formação da Comissão Mista e do montante dos recursos que deveriam ser disponibilizados para o programa de investimentos. Neste ocasião, conseguiu-se um acréscimo de US\$ 50 milhões, totalizando US\$ 300 milhões. Apesar deste aumento, o governo brasileiro continuava afirmando que lidava com aquela cifra como sendo uma negociação inicial. A condição imposta pelo Bird para a concessão dos empréstimos era que a futura Comissão Mista apreciasse e aprovasse os projetos de investimentos. Importante ressaltar que os eventuais empréstimos que viriam do Eximbank não estão inclusos neste montante. Portanto, podia-se esperar que o montante geral de investimentos externos no Brasil superariam este valor.

O que desde já ficava claro era que o fornecimento dos materiais estratégicos era a

201“*A atitude do Brasil repercutiu, amplamente, na imprensa. O Washington Post disse que o Brasil e os Estados Unidos jogaram às cristas na Conferência. Um telegrama da France Press, publicado no Diário de Notícias, salientou que o Brasil e os Estados Unidos, ‘pela primeira vez na história, se apresentaram em campos opostos’.* E o Chanceler João Neves, segundo ressaltou San Tiago Dantas, recebeu o aplauso da Delegação brasileira e das delegações latino-americanas, *por não haver seguido a linha de transigência ilimitada com os Estados Unidos*, em troca de possível tratamento favorável em nas conversações bilaterais. Essa linha de *transigência ilimitada*, observou San Tiago Dantas, fora seguida em outras ocasiões e *sempre sem resultado*. Na IV Reunião de Consulta, porém, o Brasil aplicou o *rigor de um resistência moderada* e conseguiu a aprovação de *fórmulas muito mais eficazes* para a ação diplomática futura, ganhando ‘prestígio para as negociações bilaterais, em que obteve resultados maiores que os do passado’”. *Ibidem*, p. 326. Sobre o papel de liderança que teria exercido o Brasil nesta Reunião e seus efeitos sobre as negociações bilaterais futuras, também cf. ARAÚJO, M., *op. cit.*, p. 158 *et seqs.*

contrapartida que o governo brasileiro deveria dar para a concessão dos recursos, cuja aplicação seria determinada pela avaliação da Comissão Mista. Em setembro, por força da ida da comitiva brasileira para a reunião anual do FMI e do Banco Mundial, foi anunciado o acordo para o empréstimo, que de início seria para cobrir o reequipamento dos portos e de outras medidas emergenciais, o que já vinha sendo acertado em conversas anteriores entre Horácio Lafer e o Embaixador Herschell Johnson. Porém, por força das normas estatutárias do Banco Mundial, o valor de US\$ 300 milhões não poderia ser tomado como um compromisso rígido, já que os empréstimos eram condicionados às sua formalização em projetos concretos e bem elaborados, mas apenas um horizonte geral para os trabalhos do Comissão. Como esses US\$ 300 milhões referiam-se apenas às possibilidades do Banco Mundial, entendia-se que este valor necessariamente seria maior, incluindo os empréstimos do Eximbank. Assim, no comunicado de Washington em setembro de 1951, foram anunciados genericamente Cr\$10 bilhões (US\$500 milhões), sem designar o quanto desta quantia caberia a qual das duas agências financiadoras. Portanto, o que a comitiva brasileira almejava era algum tipo de anúncio oficial de que estes projetos seriam merecedores de créditos do Banco Mundial e do Eximbank. Afinal, o governo brasileiro já estava ciente da necessidade de que os projetos deveriam estar prontos para que pudessem receber os recursos. Além disso, era importante politicamente que o sucesso neste financiamento pudesse ser exibido como benefícios advindos de uma aproximação com os Estados Unidos, já que eram fortes as críticas internas a esta aproximação. Portanto, este anúncio poderia ser usado pelo governo como uma demonstração do que está sendo feito em favor da melhoria de vida da população, corroída pelas altas inflacionárias.²⁰² O governo brasileiro também se compromete em levantar um equivalente em cruzeiros para o financiamento do projeto e que, portanto, este anúncio seria de grande valia para que se conseguisse efetivar no Congresso a legislação para a aprovação dos recursos em cruzeiros e demais medidas necessárias para viabilizar o lado brasileiro da Comissão.²⁰³ Lafer também menciona que, segundo correspondência do

202“‘The Vargas Administration is having difficulties. Communist infiltration throughout the country is on the increase, the cost of living is high, and the Administration by no means has Congress in its pocket. What Vargas would like to do is to make an announcement that with the cooperation of the United States and through the machinery of the Joint Commission his Administration intends to carry out plans for rectification on the bad conditions in Brazilian ports, and that they expect the work to be completed within three years.’” UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1951. The United Nations; The Western Hemisphere. Volume II*. Washington: United States Government Printing Office, 1979, p. 1220.

203“‘[...] Brazilian Government was making available as equivalent amount in cruzeiros for necessary financing of the project. [...] The question of cruzeiro financing has been a tough one for the Administration, as you [Edward Miller, Secretário de Estado para Assuntos Inter-Americanos] know, and I gather from Lafer that it is his belief such an announcement along the lines of that outlined above would be of immense service to the Administration, and in particular to the Finance Ministry, in securing the necessary legislation and appropriations from Congress to implement the Brazilian side of the Joint Commission’s work.’” *Loc. cit.*

Departamento de Estado de dias antes da Reunião anual em setembro, ele poderia buscar o Eximbank para financiamento de investimentos industriais, enquanto ao Banco Mundial buscaria financiamento de obras públicas.²⁰⁴

É importante observar que neste ponto das negociações já aparece com ênfase a necessidade de se levantar um equivalente em cruzeiros dos requisitados empréstimos em dólares, o que virá a se concretizar com a aprovação da formação do Fundo de Reaparelhamento Econômico através de um adicional a ser cobrado sobre o Imposto de Renda e da mobilização dos recursos dos institutos de pensões e aposentadorias, fundos de capitalização e seguros, além de outras fontes. Tal fato é importante destacar pois indica que além de uma conquista da diplomacia brasileira, os empréstimos cedidos pelo acordo que funda a Comissão Mista também podem ser entendidos como uma ferramenta usada pela diplomacia norte-americana para pôr em prática uma das principais recomendações contidas na Missão Abbink: mobilizar o máximo possível os *recursos internos* da economia brasileira para efetuar os investimentos requeridos para o desenvolvimento. Tomando em conjunto a Missão Abbink e a Comissão Mista podemos interpretar, apesar das substanciais diferenças entre ambas, uma certa complementariedade entre as duas experiências, já que a segunda buscava botar em prática importantes recomendações da primeira – como esta de viabilizar formas de captação interna de recursos.²⁰⁵ Também é de se destacar que o Embaixador Johnson considera importante que a ajuda econômica se viabilize para que o governo de Vargas se fortalecesse no trato com os “esquerdistas” e seus instrumentos espalhados pela administração.²⁰⁶ Tal fato atesta que, pelo menos naquela conjuntura inicial, não era interesse por parte da diplomacia americana enfraquecer ou boicotar o governo Vargas, mas sim fortalecê-lo para conter o avanço de grupos mais radicais, como os comunistas, cujo partido se encontrava na ilegalidade desde 1947. Portanto, existia confiança que Vargas pudesse cumprir este papel de contenção, pelo menos é o que se pode inferir da documentação do

204 *Loc. cit.*

205 Em correspondência de 31 de agosto de 1951, o Embaixador Herschell Johnson relata uma conversa que tivera no dia anterior com o Ministro Lafer, citada em nota anterior: “The Bank already has told the Brazilians it considers \$300 millions a reasonable target figure for Brazilian borrowing for economic development purposes over the next five years. The Bank, therefore, might find it possible to say, publicly, that it considers \$100 millions a reasonable figure for the Joint Commission to use as its target in preparing projects in the railway and port field for the consideration of the Bank, particularly if the *Brazilian Government is ready to take action to provide adequate funds in cruzeiros to cover local costs of the projects which will be developed*. The Department and the Bank must have many people who are very skillful in drafting who could evolve a statement, indicating that if Brazil does its part re cruzeiro financing, it can have every reason to expect that the dollar financing side of economically justified projects in the port and railway fields should not present any difficulties.” *Ibid.*, p. 1221, grifo nosso. Nas páginas seguintes se fala do contrato com a *Gibbs and Hill* para fornecer técnicos na área de transporte ferroviário.

206 “I am also confident that it would strengthen the hand of the Government in dealing with left-wing groups and their anti-American tools who are scattered through the Administration.” *Loc. cit.*

Departamento de Estado daquele período.

Após retorno das reuniões anuais do FMI e do Banco Mundial, Lafer anuncia a cifra total de Cr\$20 bilhões que comporia os recursos para o programa de reaparelhamento que se estava construindo, sendo metade oriundos de fontes internacionais e a outra metade de recursos internos. Neste montante Lafer leva em consideração as possibilidades de aumento de fluxo de capitais estrangeiros para o Brasil e outros ajustes fiscais para se mobilizar os recursos internos. Na verdade, tal anúncio foi fartamente usado por Lafer para fazer aprovar junto ao Congresso a legislação que viabilizaria a formação do Fundo de Reaparelhamento Econômico.²⁰⁷ Apesar de estar ciente de que as cifras divulgadas pelo Banco Mundial e pelo Eximbank eram apenas um horizonte geral para os trabalhos da Comissão, Lafer com elas contou para o anúncio de seu Plano. Não nos parece que tenha ocorrido qualquer tipo de “logro” cometido por Lafer sobre as reais dimensões dos recursos que de fato contaria o Plano de Reaparelhamento; o que se tinha era a expectativa que de fato o Banco Mundial e o Eximbank cumpririam com tais cifras, não se prevendo a crise política dos anos posteriores e a nova linha de política externa seguida posteriormente pelo republicano Eisenhower. Apesar de não ter sido dada ainda uma solução definitiva sobre o conflito de competências entre o Eximbank e o Bird, o que não deve ser menosprezado para entender o funcionamento e o fim dos trabalhos da Comissão Mista, existia a intenção em apoiar o governo Vargas nesta conjuntura com algum tipo de empréstimo, por mais que seu real montante fosse mantido intencionalmente pelos bancos sob um estatuto um tanto obscuro de “*horizonte geral para o trabalho da Comissão Mista*”, ou algo do gênero.

Depois de uma longa negociação por um empréstimo de governo a governo para promover um plano de desenvolvimento econômico (que remonta desde 1949, após os trabalhos da Missão Abbink) o Brasil conseguiu um acordo neste sentido, aproveitando-se da virada na política norte-americana naquela conjuntura através do Programa do Ponto IV e da Guerra da Coréia; portanto, os trabalhos da Comissão Mista, que iniciam-se formalmente em 19 de julho de 1951, é um marco nesta virada na política de empréstimos governamentais, desde o fim da Segunda Guerra, voltada para a reconstrução européia. O feixe contraditório de interesses que se entrelaçavam na constituição desta Comissão não deixou de ter seus efeitos nos posteriores rumos das relações entre os dois países e o fim da Comissão. Apesar disso, como veremos, por parte das autoridades norte-americanas já havia a decisão de qual seria a duração da Comissão Mista, o que nos leva a relativizar a tese de que o fim da Comissão se deveu a uma virada na política econômica de Vargas e também por causa da

207VIANNA, *op. cit.*, p. 41.

mudança no governo norte-americano. Além disso, a própria dubiedade dos acordos firmados para o levantamento desses empréstimos implica que esta mudança de postura foi *relativa e parcial*, já que, pelo menos da parte do Banco Mundial, a disposição em conceder estes empréstimos eram muito mais rarefeitos, podendo se dispersar em qualquer mudança conjuntural – seja por causa das mudanças na política econômica brasileira, seja por causa da alteração da linha da política externa seguida pelos Estados Unidos.

2. As contradições na seção norte-americana

A Comissão Mista é um marco relevante na conformação de elementos básicos do projeto desenvolvimentista, entendido como o conjunto de medidas relevantes para aprofundar o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, por motivos que variam desde as reformas que inspirou na aparelho econômico do Estado (o BNDE e a reforma tributária que lhe confeririam os recursos em moeda nacional), quanto pela preocupação básica do *Relatório Geral* na busca das razões do desenvolvimento econômico brasileiro (através das categorias principais “pontos de estrangulamento” e “pontos de germinação”), passando pelo montante de recursos em moeda estrangeira que desta vez estariam disponíveis (esperava-se) para levar a cabo estes projetos. Como em outras experiências históricas, tal segmento do processo histórico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil não careceria de contradições. O caráter *misto* desta Comissão, ao invés de suscitar uma homogeneidade de pontos de vista, aponta para as contradições contidas nesta experiência e que não se resumem às diferenças de interesse entre o Brasil e os Estados Unidos. Tais contradições existiam entre os membros da seção brasileira, entre as duas instituições financiadoras (o que repercutiu entre os membros da seção americana) e na política externa americana naquela conjuntura da Guerra Fria, com o conflito na Ásia em andamento.

É ressaltado na historiografia o importante significado dos empréstimos concedidos para programa de reaparelhamento econômico brasileiro na trajetória da política externa norte-americana neste tema.²⁰⁸ Esta mudança fica ainda mais patente quando se observa as explícitas orientações dadas à Abbink em 1948 – não apreciar projetos específicos de investimento e nem se comprometer com nenhum empréstimo – e os objetivos declarados da Comissão Mista – exatamente elaborar projetos concretos de investimentos a fim de fazer uso dos empréstimos acordados naquela ocasião.

208Cf. MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 33 *et seqs.*

Por outro lado, julgamos importante fazer os seguintes destaques: como aludido anteriormente, no que diz respeito à orientação de criar formas *internas* de mobilizar recursos (“*self-help*”), a Missão Abbink foi extremamente enfática, sendo estas uma das suas principais recomendações, apesar de terminar os seus trabalhos sem ter observado muitos avanços neste sentido; a Comissão Mista não apenas mantém esta ênfase, mas os próprios recursos emprestados para o programa de desenvolvimento estavam condicionados ao levantamento equivalente de recursos internos à economia brasileira (o outrora chamado “*self-help*”), sendo, inclusive, melhor sucedido neste objetivo com a formação do BNDE através de fundos fiscais, entre outras fontes *não-inflacionários*, segundo o pensamento da época. Portanto, o objetivo por parte das autoridades norte-americanas em induzir o Brasil à formação de ferramentas internas de recursos para investimentos é algo que *permanece* entre as duas conjunturas (a da Missão Abbink e a da Comissão Mista). Além disso, a própria relutância por parte do Bird e outros setores do governo Truman em liberar estes empréstimos e a quantia bem abaixo dos US\$300 milhões que de fato foram emprestadas, atestam o pouco enraizamento (além da brevidade) desta nova política na trajetória das relações exteriores dos Estados Unidos com o Brasil. Tais permanências e relutâncias ajudam a entender o fim da Comissão Mista.

A Comissão Mista era encarada como tendo papéis distintos pelos governos brasileiros e norte-americanos. Já nos referimos ao papel central atribuído na política externa dos Estados Unidos à “contenção do comunismo” e a “defesa do hemisfério”, o que significa mobilizar as forças para o combate, algo ainda mais flagrante naquela conjuntura da Guerra Fria com o conflito na Coreia. A Comissão Mista (e os empréstimos prometidos) teriam a função de atrair mais ainda o Brasil para a colaboração militar e política com os Estados Unidos, haja vista o intento dos norte-americanos que tropas brasileiras fossem enviadas para o combate na Ásia, as negociações para a formação de uma *Comissão Mista Militar*, o acordo sobre os minerais estratégicos, etc. Portanto, a Comissão Mista seria importante instrumento político neste conjunto maior de objetivos da política externa dos Estados Unidos. Não se pode negar que existia *alguma* preocupação com o desenvolvimento econômico brasileiro como forma de promover a melhoria de vida da população e afastar as condições próprias para a disseminação de “agitações subversivas” no interior do país. Além do mais, desde os tempos da Missão Taub e da Missão Cooke (durante a Segunda Guerra) existiam partidários que os Estados Unidos deveriam dispensar esforços no desenvolvimento econômico do Brasil. O fato é que naquela conjuntura de inícios dos anos 1950, este elemento estava *subordinado* à política geral de combate ao comunismo. Especificamente no caso da Comissão Mista, a

contrapartida do fornecimento por parte do Brasil de materiais estratégicos também é fundamental para entender os interesses dos Estados Unidos na Comissão.

Já da parte brasileira, o sucesso nas negociações para a formação da Comissão Mista era de fundamental importância para a formação do programa econômico do Segundo Governo Vargas, sendo a promoção do desenvolvimento econômico a preocupação destacada em sua campanha e em suas declarações²⁰⁹, o que torna ainda mais importante o papel da Comissão. Segundo Besserman Vianna, a Comissão Mista e seus investimentos cumpririam a função de viabilizar a *fase Rodrigues Alves*, da estratégia de governo; *i. e.*, a fase de realizações, grandes obras públicas, investimentos, etc., que caracterizaria os últimos anos do governo. Tratava-se de uma estratégia chamada por Lafer e Aranha de “*Campos Sales-Rodrigues Alves*”, fazendo alusão aos dois governos anteriores: um marcado pela austeridade (Campos Sales) e outro pelas grandes realizações Rodrigues Alves).²¹⁰ Portanto, a primeira fase do governo Vargas seria marcada por uma série de ajustes monetário, fiscais e creditícios (frente ao qual Ricardo Jafet, Presidente do Banco do Brasil, era o principal opositor), visando sanear as contas públicas, estabilizar a moeda e resolver os problemas na balança de pagamentos. Importante destacar que tais seriam importantes, inclusive, para as negociações com as instituições financiadoras internacionais. Se para o governo americano tais medidas saneadoras eram os *fins* e os empréstimos concedidos os *meios* para tais, o contrário se dava na perspectiva do segundo governo Vargas: tais medidas “ortodoxas” seriam tomadas como *meios* para se atingir os *fins*, *i. e.*, os empréstimos para os investimentos para a fase *Rodrigues Alves*.

Na medida em que avançam as negociações em torno do funcionamento da CMBEU, o projeto adquire forma cada vez mais precisa: a primeira fase seria de estabilização da economia; concomitantemente, a CMBEU elaboraria projetos (dando prioridade à área de energia e transportes) – que posteriormente receberiam financiamento do Banco Mundial e do Eximbank –, enquanto a Assessoria Econômica da Presidência da República desenvolveria toda uma série de outros projetos menos necessitados de recursos em moeda estrangeira, mais voltados para uma noção global de planejamento e, por que não, preservando para Getúlio Vargas certa margem de independência em relação aos trabalhos da CMBEU.²¹¹

Neste sentido, não se pode desprezar o papel da Comissão Mista no programa daquele governo e seu papel de viabilizador desta segunda fase. Além disso, era muito importante para o grupo em torno do Ministro Lafer²¹², pró-aproximação com os Estados Unidos, se respaldar

209Para um estudo detalhado dos discursos de Getúlio Vargas no que tange ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro, cf. FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

210VIANNA, *op. cit.*, p. 36 *et seqs.*

211*Ibid.*, p. 36.

212Horácio Lafer era um dos proprietários da Ultragás S.A. e, posteriormente, da Orquima, envolvida na

no interior do governo frente a setores favoráveis a um distanciamento da política externa norte-americana. Não se deve excluir o peso do fim da Comissão para a reforma ministerial – afastando Horácio Lafer e João Neves da Fontoura do governo – e para própria crise que se instala na estratégia do governo em matéria de política econômica.

Sem querer entrar na clássica discussão em torno do caráter do segundo governo Vargas – se “ortodoxo” ou “heterodoxo”, “desenvolvimentista” ou “liberal”, “nacionalista” ou “entreguista”, “burguês” ou “popular”, etc., destacamos apenas que no tocante a estas medidas mais austeras desta primeira fase, elas se davam muito mais *subordinadas* aos intentos da segunda fase – ainda mais por depender destas medidas o sucesso para a negociação dos empréstimos para a segunda fase.²¹³

As relações entre as duas instâncias financiadoras para os projetos da Comissão também não eram isentas de contradições, como aludido acima. Desde o início das negociações para a concretização dos empréstimos o Eximbank se sentiu perdendo território na área de empréstimo para o Brasil – já que mantinha empréstimos para alguns empreendimentos, como na área de mineração – em favor do Bird. Já se mostrava desde então o caráter *problemático* em coordenar os trabalhos conjuntos entre uma instituição *multilateral* como o Banco Mundial em uma negociação *bilateral* junto com uma instituição oficial americana, como o Eximbank. Tal contradição – ou, nos termos de Roberto Campos, “ambiguidades construtivas” – entre as instituições financiadoras jogou um papel importante para a exiguidade de recursos fornecidos pelo Banco Mundial nos anos posteriores, enquanto o Eximbank, no período do Plano de Metas, permaneceu fornecendo empréstimos. O Banco Mundial só retornará a fazer empréstimos consideráveis para o Brasil apenas após 1964.²¹⁴

Apesar destes entendimentos díspares sobre o papel da Comissão, enfatizando cada parte o aspecto que mais lhe apetecia, esta inicia seus trabalhos em junho de 1951, portanto, antes mesmo de garantido os recursos em moeda forânea para a realização do programa de investimentos. Em outubro deste mesmo ano, já é possível detectar as primeiras impressões por parte da seção norte-americana da Comissão, através do relato de uma reunião ocorrida entre os membros do governo norte-americano Edward Miller e Merwin Bohan.

Segundo Bohan, a Comissão focaria os seus trabalhos no problema da *distribuição*, já que muitos problemas existiam em outras áreas o que poderia dispersar os trabalhos. Insiste na

exploração dos minerais estratégicos objetos de acordo entre o Brasil e os Estados Unidos. Cf. BANDEIRA, *op. cit.*

213Neste particular, seguimos o entendimento de Dutra Fonseca de que, apesar de serem inegáveis as medidas de caráter austero, tais medidas não eram um “em si”, mas eram os *meios*, como dito, para se atingir os *fins* de desenvolvimento econômico. FONSECA, *op. cit.*

214MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 36.

melhoria do sistema ferroviário, cuja “reabilitação”, não seria apenas nos aspectos físicos das ferrovias, mas, especialmente nas formas de gerência dos transportes ferroviários. Sem uma mudança nas formas de gerência dos transportes ferroviários, nenhum montante de recursos seria suficiente para resolver os problemas nestes transportes. Destaca que haveria muita “dor de cabeça política” em promover as mudanças de gerência necessárias e sugere que a formação de uma companhia ferroviária seria uma das primeiras reformas a serem feitas nesta área. Além disso, Bohan destaca os problemas de suprimento que podem ocorrer para os projetos e destaca que devem ser priorizados nos fornecimento. Também se refere às obras de dragagem e outras reformas necessárias no sistema portuário.²¹⁵

Seguindo seu relato sobre os trabalhos da Comissão para o Secretário de Estado Edward Miller, o Embaixador (e, em alguns períodos, chefe da seção norte-americana da Comissão Mista) Merwin Bohan se refere às medidas tomadas na área do desenvolvimento da agricultura, enfatizando que a Comissão deveria agir como um “catalizador” das esferas federais, estaduais e locais do governo. Identifica como um dos principais problemas para o desenvolvimento agrícola as deficiências em estocagem e crédito. Havia uma preocupação em manter um desenvolvimento “balanceado” entre a esfera industrial e a agrícola, já que esta última vem se desenvolvendo bem atrás da indústria. Portanto, era urgente este equilíbrio, cabendo ao governo fazer o que está ao seu alcance.²¹⁶ Importante destacar uma importante assimilação por parte da diplomacia americana no que diz respeito aos problemas agrários, se comparado aos tempos da Missão Abbink. John Abbink, se referindo a esta experiência em documentação interna do Departamento de Estado, na parte que justamente discorria sobre o “desenvolvimento balanceado” da agricultura junto à indústria – inclusive por causa das ondas de insatisfação dos menos privilegiados suscitados pelo aumento dos alimentos – diz que pôde notar que “qualquer discussão dos problemas da propriedade rural era um tabu para

215 “The Commission will focus its main activity on the problem of distribution, since the Commission does not want to waste its efforts in dealing with too many matters. One of the main problem is improvement of the railroad system. Basically, the railroads need general rehabilitation, other than just physical. The main thing required is managerial rehabilitation, the solution of which involves many political headaches. Ambassador Bohan stated that unless the Commission could step a good railroad management corporation, no amount of money would accomplish the results required to improve the railroad situation in Brazil. One great danger on this project involves requirements and a high priority is needed to get the necessary steel brake equipment, track laying equipment, etc. Another important problem is improvement of the ports. Operations and dredging are the main problems in connection with this project.” UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1951...*, op. cit., p. 1232.

216 “With respect agriculture, Ambassador Bohan reported that Brazil has a large agricultural extension program, and that the Commission must act as a catalyst in bringing the local, state and federal parts of the government together. Some of the main problems in connection with the agriculture are storage and credit. Agriculture lags far behind industrial development, and Brazil badly needs a better balance between these two. The problem is to get the government to use the resources at hand.” *Loc. cit.*

os membros brasileiros”.²¹⁷

Nesta mesma reunião com Edward Miller, quando perguntado sobre a existência de pressões para que se construísse facilidades para a indústria, mesmo que em descompasso com as facilidades agrícolas, o Embaixador Bohan confirma e se refere a um “problema psicológico” no Brasil, pois tanto elementos no governo como no povo “sentem que construir uma forte máquina industrial significa sucesso”. Apesar disto, espera ter avanços no desenvolvimento agrícola com os organismos existentes nesta área.²¹⁸

Sobre este relato sobre os primeiros passos da Comissão para o Secretário Miller, cabe destacar uma última coisa: a duração da Comissão e seus objetivos em termos de reformas institucionais que se apresentavam naquele momento. Sobre a duração, Bohan se refere que os trabalhos da Comissão são feitos através de uma nova técnica na elaboração dos projetos de investimentos que envolve ação e não somente estudos e que seus trabalhos deveriam durar entre *18 e 24 meses*. Sobre as instituições de caráter permanente, os trabalhos da Comissão ajudariam na formação de uma autoridade ferroviária e uma instituição para financiar investimentos em energia, indústria e exploração mineral.²¹⁹ Chamamos a atenção para a duração prevista para os trabalhos da Comissão Mista, pois é muito difundida a tese de o seu fim em dezembro de 1953 ter se dado em função ou de uma “virada nacionalista”, ou da grave crise cambial que se instalou, ou por causa da questão das remessas de lucros, ou da mudança para o governo Republicano nos Estados Unidos, ou do fim da Guerra da Coréia. Apesar de não negarmos que a conjugação destes fatos criaram a conjuntura na qual a Comissão desenrolou os seus trabalhos, já se observava desde o início por parte do governo americano a intenção de não estender a duração da Comissão por mais de 24 meses. Como se pode verificar, *a duração da Comissão não ultrapassou em muito esta previsão – e mesmo assim sob insistente pressão brasileira para que esta se estendesse até dezembro, como de fato se estendeu*. A própria falta de empenho por parte do Banco Mundial em conceder os empréstimos para o programa de investimentos também foi algo que contribuiu para estimar-

217Id., *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1949...*, p. 553.

218“Mr. Webb asked about the pressure in Brazil to build industrial facilities at such a pace that it is not in balance with agricultural facilities. Ambassador Bohan confirmed this and stated that there is a psychological problem in Brazil and elsewhere in that the government and the people feel that building a strong industrial machine means success. He hoped to have some success in improving the agricultural situation in Brazil by utilizing the existing organizations in that area.” *Id.*, *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1951...*, *op. cit.*, p. 1232-1233.

219“When questioned on the duration of this commission experiment, Ambassador Bohan noted that this is a new technique and one which involves action and not merely study. The Commission should be of temporary use only and should not last much more than 18 to 24 months. It is hoped that the Commission will aid in the establishment of permanent institutions which will take over what the Commission has done. Two important institutions which must be established are a railroad authority and an investment finance corporations, the latter working on power, industry and mineral development.” *Ibid.*, p. 1233.

se este tempo para a sua duração. Além disso, o próprio Abbink, em 1949, já tinha se pronunciado sobre a adequação de uma experiência temporária e não permanente. Mais adiante trataremos mais sobre o fim da Comissão Mista.

Em posterior correspondência, de nove de novembro de 1951, Bohan se reporta para o chefe da seção norte-americana de então, Burke Knapp, sobre entendimentos com o Eximbank para resolver o problema anterior de jurisdição, convidando a instituição a se inteirar de perto dos trabalhos da Comissão – menciona-se o andamento dos projetos em Minas da “Electric Bond and Share” na área de energia, além de outras conversações com a Vale do Rio Doce. Bohan enfatiza a necessidade dos membros da Comissão, sejam eles do Eximbank ou do Banco Mundial, trabalhar como um time, não dando azo a mal entendidos como os que ocorreram meses atrás, transparecendo a unidade da equipe. Além disso, menciona-se que o Secretário Thorp seria o responsável pela escolha de qual banco seria responsável por cada financiamento.²²⁰

O ano de 1952 se inicia com uma medida presidencial que abalaria fortemente os desdobramentos da Comissão Mista: em seu discurso de final de ano, Vargas anuncia a disposição de pôr em prática a medida que reduziria as remessas de lucros em 8% e a transferência de capital a 20% por ano. Tal medida se dava em face da escassez cambial que se verifica a partir do ano de 1951, mantendo-se crítica nos dois anos seguintes.²²¹ Apesar das argumentações do Ministro sobre os efeitos negativos sobre a balança de pagamentos das fartas remessas de lucros acumulados no Brasil, gerando uma forte exiguidade de divisas, o Embaixador Johnson avisou à Neves da Fontoura que tal medida desencorajaria os fluxos de capital para o Brasil, além de que seria encarado por Washington como uma ameaça nacionalista. O Ministro reiterava que o governo brasileiro não era avesso ao capital estrangeiro, mas que este momento era crítico, inclusive politicamente. Apesar disso, Johnson pensa que o Ministro da Fazenda não foi consultado sobre a decisão. O Embaixador segue o telegrama dizendo que o governo Vargas se encontra pressionado por muitos opositores e que às vezes tem que tomar algumas medidas para que possa conseguir alguma base de sustentação. Menciona também que Neves da Fontoura perguntou se já lhe tinha ocorrido a possibilidade de Vargas não terminar seu mandato, entendendo que esta era uma forma do Ministro justificar as “compensações” que deveria fazer para se manter no poder. Apesar dessas ponderações, o Embaixador acha que estas medidas recentes com certeza contribuiriam para minar as bases sobre as quais se erigiu a Comissão Mista.²²² Portanto, apenas seis meses

²²⁰*Ibid.*, pp. 1233-1234.

²²¹VIANNA, *op. cit.*, p. 44.

²²² UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign relations of the United States diplomatic papers*,

depois dos inícios de seus trabalhos, a manutenção da Comissão Mista se encontra ameaçada.

Em outro telegrama de onze de março, o Embaixador Johnson relata um encontro que teve com o Ministro João Neves em que ele se preocupa com as possíveis retenções que poderiam acontecer dos empréstimos para os projetos da Comissão até que se tenha tomado uma atitude satisfatória na questão das remessas. Segundo o Embaixador, Neves da Fontoura se referiu aos grupos contrários ao estreitamento das relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos – os comunistas e os céticos na ajuda norte-americana – e que estes usariam eventuais fracassos nas negociações entre os dois países como uma prova da má-fé norte-americana em empenhar-se em projetos de desenvolvimento econômico. Além disso, um desastre que recentemente tinha ocorrido na Central daria nova munição aos opositores do grupo mais empenhado com a Comissão, já que seria usado como uma prova do fracasso de se obter investimentos em melhorias nas ferrovias.²²³ Tal fato iria fortalecer as críticas do grupo oposicionista a Lafer e Neves da Fontoura. Na avaliação do Embaixador, numa eventual queda de Lafer, os interesses dos Estados Unidos estariam prejudicados e por isso valeria a pena apoiar os “amigos” dos Estados Unidos no governo. Este se comprometeu a manter a normalidade na concessão dos empréstimos por parte dos Bancos, mas tinha ciência de que alguma solução deveria ser dada na questão das remessas.²²⁴ Em posterior correspondência, de oito de maio de 1952, Johnson pede paciência para que se possa encaminhar uma solução para a questão das remessas e reitera a necessidade de apoiar Lafer e Neves da Fontoura, lembrando que teria uma reunião com Vargas no outro dia (nove de maio).

Nesta reunião do dia nove com o Presidente Vargas, em que esteve presente Merwin Bohan e Herschell Johnson, o desejo era, por parte das duas autoridades norte-americanas, discutir a lei sobre a remessa de lucros. Foi passado a Vargas o impacto da medida em círculos nos Estados Unidos amistosos ao Brasil e interessados em seu desenvolvimento. Depois do relato sobre os impactos negativos sobre estes círculos da medida sobre a remessa de lucros, Vargas se manifesta dizendo das pressões “nacionalistas” que vinha sofrendo e que estas pressões são dos principais fatores em seus cálculos políticos. Segue referindo-se aos ressentimentos causados pelas grandes somas destinadas à Europa pelo “Plano Marshal”

1952-54. *The American Republics. Volume IV*. Washington: United States Government Printing Office, 1983, pp. 571-572.

223 Em 4 de março de 1952 ocorrera no ramal suburbano da Central do Brasil, em Anchieta, um dos piores acidentes ferroviários da história brasileira, que resultou em 119 vítimas fatais. Como naquela conjuntura estava-se tornando comum acidentes ferroviários, tal acidente ocasionou fortes insatisfações e uma campanha contra a “matança nas ferrovias” através de alguns elementos da imprensa. Um dos projetos da Comissão Mista trata exatamente do ramal suburbano da Central do Brasil.

224 *Ibid.*, pp. 573-575.

enquanto o Brasil estava abandonado. Também demonstrou seu grande desapontamento pelos poucos resultados até então apresentados pela Comissão Mista, além de dizer que foi informado sobre o forte envolvimento de membros da seção norte-americana com Wall Street. Bohan e Johnson sustentaram que Vargas estava mal informado sobre as ligações dos membros da Comissão com Wall Street, dizendo que a Comissão estava prestes fazer realizações concretas.

Apesar de destacarem o tom moderado de Vargas, Bohan e Johnson concluíram que o Presidente tinha sido submetido a uma forte propaganda “nacionalista e anti-americana” e que as menções de Lafer sobre a influência destes grupos sobre Vargas era verdade. Portanto, sustentam que a melhor medida a se tomar para “clarear” a mente de Vargas dessas influências era que algumas ações práticas viessem a efeito o quanto antes, neste caso, que algo de concreto fosse anunciado pela Comissão Mista em breve.²²⁵

Neste ponto é interessante recuperar a interpretação de Besserman Vianna sobre os reais motivos da implementação por parte de Vargas das restrições às remessas de lucros. Desde 1946, existia a lei que limitava a remessa de lucros em 8% e a transferência de capital em 20%, mas esta não tinha efeito prático pois outro dispositivo legal relegava à Cexim do Banco do Brasil a autoridade para definir a melhor política de remessas de acordo com a posição das cambiais. A novidade era uma lei que trazia a efeito esta última disposição legal. Este último Autor sustenta que o anúncio da lei de remessas – incluindo o seu efeito retroativo sobre os registros anteriores de capital – tinha como objetivo, mais uma vez, municiar a barganha de Vargas para conseguir os empréstimos em negociação.²²⁶ Como se pôde perceber, a primeira medida tomada pelas autoridades americanas presentes nesta reunião foi a promessa que as medidas concretas seriam apressadas, *i. e.*, que os primeiros empréstimos seriam logo anunciados. Portanto, mais que sob influência de uma “propaganda nacionalista e anti-americana”, estava Vargas mais uma vez barganhando com as autoridades norte-americanas, à semelhança de outros casos no passado.

Em dezenove de agosto daquele ano, ainda sob o forte clima de ameaça de fracasso em que trabalhava a Comissão, é realizada uma substituição na chefia da Seção norte-americana da Comissão: sai Burke Knapp, que exercera este cargo desde 21 de setembro do ano anterior, e entra Merwin Bohan. Dado o desejo de Knapp em deixar este cargo, Bohan é escolhido por estar bem inteirado dos trabalhos da Comissão e por estar acostumado a lidar com os brasileiros. Na mesma correspondência em que Edward Miller (quinze de maio) manifesta sua

²²⁵*Ibid.*, pp. 576-577.

²²⁶VIANNA, *op. cit.*

predileção para que Bohan ocupe o lugar deixado por Knapp, já se fala de uma saída para o impasse das remessas; estava em tramitação no Congresso um projeto de lei – de autoria do Deputado Adolpho Gentil – para criar um mercado livre de câmbio, o que facilitaria a manutenção de remessas para o exterior. A disponibilidade de câmbio ficaria dividida em duas esferas: uma oficial, onde seria mantida a paridade anunciada ao FMI (Cr\$18 por dólar) e outro livre, em que a cotação do dólar se daria através do mecanismo de oferta e procura. Por fim, Miller sustentava que a liberação de algo em torno de US\$100 milhões nas próximas semanas iria melhorar o “sentimento” acerca dos Estados Unidos.²²⁷

Semanas antes do anúncio do esperado primeiro pacote de investimentos, Miller se dirige a Bohan dizendo que ouviu em telefonema de Knapp – no momento deste telegrama (22 de maio), ainda Chefe da seção norte-americana da Comissão – informações que o deixaram preocupado, referente ao montante dos empréstimos. Segundo Miller, o valor do pacote de empréstimo seria insuficiente para restabelecer a confiança do brasileiros na colaboração econômica entre os dois países, possibilitando apoio para a aprovação do mercado livre de câmbio, para a manutenção do programa de desenvolvimento e para a própria Comissão Mista. O Secretário de Estado cita os seguintes valores: “American Foreign and Power”, US\$41 milhões; Cia. Paulista de Estradas de Ferro, US\$7 milhões; Estrada de Ferro Central do Brasil, US\$10 milhões; garantia de que o Banco Mundial emprestaria mais US\$15 milhões para outras ferrovias que não a Estrada de Ferro Santos-Jundiaí. O total ficaria, então, em US\$73 milhões de dólares, consideravelmente abaixo dos iniciais US\$100 milhões mencionados para esta primeira fase. Miller ressalta que este montante deve ser melhorado, ao menos, com verba adicional para a Santos-Jundiaí (já que este projeto é profundamente interligado com o projeto da Cia. Paulista de Estrada de Ferro, tornando este último sem sentido sem os investimentos na Santos-Jundiaí) e para os investimentos da “American Foreign and Power” no Rio Grande do Sul, lembrando que este é o estado natal de Vargas e de Neves da Fontoura e que sem o empenho neste projeto seria impossível atender os clamores por melhorias no abastecimento energético gaúcho. Na verdade, a própria condição desta companhia enquanto empreendimento privado estaria ameaçado. Com esta inclusão, o pacote chegaria a US\$107 milhões, dentro das aspirações brasileiras, segundo o Secretário. Este também faz recomendações para que as instituições financiadoras fizesse declarações reconhecendo os avanços feitos pelo Brasil nas áreas financeira e institucional para ajudar na melhoria da atmosfera entre os países.

O Telegrama segue dizendo que o condicionamento do empréstimo para a “American

²²⁷*Ibid.*, pp. 577-579.

Foreign and Power” a mudanças na legislação, seria encarado pelos brasileiros como forte intromissão em seus negócios internos contribuindo para deteriorar ainda mais as relações entre os dois países. Menciona-se que US\$15 milhões do Eximbank seriam urgentemente necessários para a aquisição de equipamentos agrícolas, por mais que o trabalho nestes projetos ainda careçam de alguns detalhes. Com a inclusão de mais este projeto – que não deveria ser encarado como um substitutivo aos empréstimos para a “American Foreign and Power” nem para a Santos Jundiaí – o montante total chegaria a US\$122 milhões, um pouco abaixo da metade dos US\$300 milhões negociados com Lafer no ano anterior.

Seguindo com este telegrama, Miller revela que ficou chocado quando Bohan disse que a garantia de US\$ 15 milhões em novos empréstimo do Bird para outras ferrovias que não a Santos-Jundiaí seria o teto para *todas* as outras ferrovias, sendo ainda condicionado à aprovação da nova legislação de remessas. Segundo o Secretário, uma declaração deste tipo seria desastrosa para as relações entre os dois países e que os US\$15 milhões deveriam ser destinados para o ramal suburbano da Central do Brasil. Enquanto Lafer agiria para viabilizar a nova legislação, existiria margem para novos empréstimos em ferrovias nos próximos meses.

Ao fim da correspondência, Miller lembra que o governo brasileiro está convencido de que, quando importantes questões políticas estão envolvidas, a assistência econômica norte-americana é sempre dispensada, lembrando que, caso fracasse a liberação dos empréstimos, repercussões na área política e militar seriam de se esperar.²²⁸

Em 31 de maio, em mais uma correspondência, desta vez remetida à Johnson, Miller volta a mencionar valores para os empréstimos que em breve seriam anunciados, já que nas próximas semanas a legislação do mercado livre iria avançar, segundo pensavam. Neste caso, o Eximbank poderia anunciar um empréstimo de US\$50 milhões para a “American Foreign and Power” e para a Cia Paulista de Estrada de Ferro e, logo depois, um empréstimo para a Santos-Jundiaí, totalizando aproximadamente US\$60 milhões do Eximbank. O que caberia ao Bird, neste ponto das negociações, seria um total de US\$42 milhões (US\$25 milhões para a Central do Brasil e US\$17 milhões para a Light). Como se pode observar, houve uma substancial mudança nos valores e nas instituições que seriam responsáveis por cada projeto. De US\$ 73 milhões, o Banco Mundial passa a cumprir com 42 milhões no programa: daí não passariam as cifras até que fosse resolvida a questão das remessas. Nesta mesma correspondência, Johnson relata um acontecimento tenso envolvendo Valentim Bouças e Eugene Black, Presidente do Banco Mundial. Bouças ao se referir ao empréstimo destinado à

²²⁸*Ibid.*, pp. 579-580.

companhia elétrica do Rio Grande do Sul (propriedade da “American Foreign and Power”) que vinha sendo negociado, ouviu de Black que tal empréstimo só seria possível se fosse diminuída a cota que caberia à Central do Brasil. Segundo Johnson, neste momento Bouças teria “explodido e acusado Black de quebrar um compromisso”. Bouças estava prestes a deixar o escritório de Black ameaçando que recomendaria a Lafer que todas as negociações com o Banco Mundial fossem suspensas. Black pede para que tenha o final de semana para pensar sobre o problema. Este ponto crítico da vida da Comissão Mista e das relações econômicas bilaterais entre Brasil e os Estados Unidos é caracterizado por Johnson, através de uma infeliz metáfora (dada a proximidade com o acidente com 119 vítimas fatais na Central do Brasil): “nossa heroína está novamente amarrada no trilho do trem, mas eu acho que ela será arrebatada por um desastre na próxima semana”.²²⁹

Johnson esperava que Black reconsiderasse sua posição em reunião com Bouças e que, além dos empréstimos para o Rio Grande do Sul, mantivesse os US\$25 milhões para a Central do Brasil e de que posteriormente ainda fizesse os empréstimos para a Light, perfazendo um total de US\$100-120 milhões somado os empréstimos do Eximbank. Tal montante criaria uma ótima atmosfera, no entender do Embaixador. Apesar do empenho em fazer aumentar o valor dos empréstimos, Johnson se mostra incomodado com a postura de Lafer em exigir financiamentos automáticas para os projetos oriundos da Comissão, por mais que essas exigências fossem um “agulhamento habitual” das autoridades brasileiras. Menciona os problemas que poderiam surgir no levantamento dos empréstimos para a “Ferrovia Santa Catarina-Paraná”, já que o projeto ainda não tinha chegado à Washington. O objetivo neste momento era garantir o anúncio do montante de US\$100-120 milhões de dólares; depois disto, qualquer coisa a mais seria muito difícil até que a legislação do mercado livre de câmbio tivesse sido aprovada. Afinal, já fazia um certo tempo desde que a proposta do mercado livre foi enviada para o Congresso e a comunidade financeira estava exercendo pressão para que tal lei fosse aprovada – na verdade, parte considerável desta estaria contra a concessão de novos empréstimos pelo Banco Mundial até a criação do mercado livre de câmbio.

Cabe deter-se um pouco mais nesta correspondência por ela revelar de forma enfática a contradição existente entre os desígnios do Departamento de Estado e do Bird, na figura de seu Presidente Eugene Black. Miller acusa Black de apenas atender os anseios da comunidade financeira e que o aporte de US\$3 bilhões que os Estados Unidos colocaram nos fundos do Banco Mundial – a nação que mais subscreve – não tem se traduzido em capacidade de

²²⁹*Ibid.*, pp. 580-581.

comando sobre a política do Banco Mundial. Na verdade, Miller diz que acredita que o real diretor executivo do Banco não é o Secretário Assistente do Tesouro americano, mas Leo Welch da Standard New Jersey. Miller confessa que às vezes se arrepende de ter participado da decisão em Bretton Woods de criar o Banco Mundial ou sobre a decisão de tornar o Banco Mundial a primeira fonte de recursos para os investimentos em desenvolvimento para o Brasil. Dada as dificuldades em contar com o Banco Mundial como fonte para o programa da Comissão, o Eximbank, segundo Miller, pode ser uma alternativa a se recorrer além de contribuir para influenciar a presidência do Bird. Miller relata que, junto com Merwin Bohan, tinha na semana anterior tentado dissuadir Valentim Bouças de suspender as negociações com o Bird. É cogitada a possibilidade de rever a posição de que o Banco Mundial deva ser a principal instituição financiadora, apesar das enormes repercussões que tal decisão acarretaria. O Secretário relata que na mesma ocasião da estadia em Nova York, Bouças negocia com o “National City Bank” um empréstimo, garantido pelas reservas em ouro que o Brasil possuía no Federal Reserve, para que o Brasil pudesse pagar atrasados comerciais. Apesar do entusiasmo de Bouças sobre o efeito positivo sobre os investidores dessas medidas com o fito de sanar a grave situação dos atrasados comerciais, em nova reunião com Eugene Black, Bouças teria se enfurecido por Black ter dito que tal operação careceria de aprovação do Bird, por força do acordo de garantia efetuado pelo governo brasileiro com o Banco. Após a “explosão” depois de ouvir esse comentário de Black, este disse que colaboraria junto ao Federal Reserve no sentido de viabilizar tal operação.²³⁰ Como se pode perceber desta correspondência de Miller, caminha-se cada vez mais para o afastamento do Banco Mundial das negociações dos empréstimos e do aumento da hostilidade das autoridades brasileiras aos intentos intervencionista desta agência financiadora internacional sobre a política econômica brasileira. Porém, não será desta vez e por este meio que a Banco Mundial conseguirá levar adiante sua praxe de prescrever fórmulas em matéria de política econômica veiculados através de empréstimos – nem sempre tão vultosos. Lembrando que durante este período, como mencionado atrás, o Banco buscava a confiança de Wall Street onde negociava-se seus títulos.

Alguns dias depois, o Embaixador Johnson informa ao Departamento de Estado que Lafer tinha sido informado pelo Banco Mundial que existia interesse por parte do Banco em financiar o projeto energético no Rio Grande do Sul sem condicionar este empréstimo à aprovação da lei do mercado livre de câmbio. Um primeiro empréstimo de US\$12,5 milhões para a o projeto nº.1, o da Central do Brasil, poderia ser anunciado em 30 de junho, mas os outros US\$15 milhões para o ramal suburbano (projeto nº. 23) necessitaria de mais estudos e

²³⁰*Ibid.*, pp. 580-583.

seria apreciado sob a luz dos avanços na questão da lei do mercado livre de câmbio. O Banco também relatou ao Embaixador que Lafer não fez pressão para que empréstimos para outros projetos sejam anunciados desta vez, apesar de esperar que em breve possa ser anunciado um empréstimo para a ampliação da hidrelétrica de Paulo Afonso.

Como se percebe, nesta altura das negociações o pacote total de empréstimos a ser anunciado teria a exclusão dos recursos para o ramal suburbano da Central, isso poucos meses depois do desastre mencionado acima com várias vítimas fatais. Apesar disso, Lafer continuaria tentando incluir o projeto Paraná-Santa Catarina no anúncio do dia 30; mas como naquele momento o Banco Mundial não tinha sido acionado neste sentido, tal empréstimo seria buscado junto ao Eximbank, já na tendência de tornar-se esta a principal instituição financiadora para os projetos da Comissão Mista. De qualquer forma, o interesse era que este projeto também pudesse ser anunciado em 30 de junho no mesmo pacote, contribuindo para que a crise imediata na qual se encontrava as relações entre os dois países neste particular – com evidente efeito nas esferas políticas e militares, como mencionado anteriormente – fosse superada. Johnson também menciona o acordo feito com Black para que nenhum outro empréstimo fosse concedido à Light até que fosse apreciados os projetos da Comissão Mista.

Encerrando a correspondência, Johnson diz que com todas essas medidas seria possível fortalecer a influência de Lafer no governo Vargas, acelerar a aprovação da lei do mercado livre de câmbio, além de criar um clima amigável para a visita do Secretário Dean Acheson ao Brasil.²³¹ A viagem de Acheson ocorreria entre dois e oito de julho daquele ano.

No dia cinco de julho ocorre uma reunião entre o Secretário Acheson e Getúlio Vargas, que, além de outras figuras importantes como Herschel Johnson e Roberto Campos, também contou com a presença de Horácio Lafer e de João Neves da Fontoura. Diplomáticamente, o Secretário de Estado dos Estados Unidos rende grandes elogios aos trabalhos da Comissão Mista, sustentando que, voltado ao seu país, falaria com Eugene Black e com Gaston que poderiam ter confiança em seus trabalhos. Também diz que as suas impressões estariam incompletas sem antes visitar São Paulo e que as enviaria ao Ministro da Fazenda assim que chegasse neste Estado.

Vargas em sua fala lembra do ex-presidente Roosevelt, quando este dizia dos grandes interesses que os Estados Unidos teriam no desenvolvimento econômico, especialmente o desenvolvimento industrial, pois os Estados Unidos tinham interesse em ter um aliado forte na América, ao invés de um fraco. Diz que os Estados Unidos não deveriam temer o processo de industrialização, pois as possibilidades de comércio entre os dois países só tinham a aumentar

231 *Ibid.*, pp. 583-584.

com este processo. Afinal, um Brasil mais rico poderia comprar mais dos Estados Unidos, lembrando novamente Roosevelt, não se tornando um competidor dos produtos norte-americanos. Vargas diz que vê com satisfação que esta linha esteja sendo seguida pelo presidente Truman, através do programa do Ponto IV, começando este programa de colaboração justamente com a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

O Presidente não deixa de mencionar a reunião que tivera algumas semanas antes com Bohan e Johnson, citada acima, em que mostrou uma insatisfação com o que julgou ser uma demora da Comissão em apresentar resultados em seus trabalhos, o que poderia insuflar, segundo ele, um certo ceticismo sobre a sua eficiência e real impacto no desenvolvimento econômico brasileiro. Porém, confessa que as coisas melhoram muito desde então, com a conclusão de vários projetos e sua submissão para Washington. A tirar pela satisfação demonstrada por Vargas naquela ocasião, parece que o intento de criar uma atmosfera calorosa para a visita de Miller – com anúncio do primeiro pacote de investimento, mesmo com a exclusão do ramal suburbano da Central do Brasil – foi, aparentemente, bem sucedido.

Em seguida, o Ministro Neves da Fontoura tem a palavra. Enfatiza as características do processo político interno e que tais sempre teriam reflexos sobre a política exterior. Lembra que Vargas foi eleito como um candidato de oposição e com amplo respaldo nas massas e que, por esta razão, suas ações têm de levar em consideração o apelo das massas. Segundo Fontoura, seria muito difícil para os outros candidatos, apesar de suas qualidades, conseguirem enfrentar momentos de crise, pois não poderiam contar com o apoio popular: “Eles não seriam capazes de impor sacrifícios às massas para se atingir futuras melhorias”. Cita o próprio o Secretário de Estado presente, que teria dito que nenhum governo nos dias atuais poderia subsistir sem atender aos apelos das massas, dando como exemplo o “New Deal”. Neves da Fontoura termina sua intervenção dizendo, pelo motivo antes mencionado, não ter dúvidas da vitória do Partido Democrata nas próximas eleições. Interessante observar o recurso usado por Lafer – “atender aos apelos das massas” – para justificar algumas medidas do governo (provavelmente se referindo à lei das remessas), destacando, desta forma, o que seria a posição real do governo frente a certas matérias econômicas daquelas demandadas pelas “massas”, como se certas medidas tivessem apenas um caráter accidental. Como vimos, tais medidas consistem muito mais em instrumentos de barganha política usada por Vargas do que o atendimento a uma “apelo das massas”, lembrando que a própria discussão sobre o aumento do salário mínimo e as greves gerais ocorreriam apenas no próximo ano. Sobre a certeza de Neves da Fontoura na vitória do Partido Democrata – talvez, em seu entendimento, atrelando esta vitória à continuidade das negociações bilaterais, como a Comissão Mista –,

como se sabe, tal previsão se mostrou equivocada.

A próxima autoridade a ter a palavra foi o Ministro Horácio Lafer, pedindo para que o Secretário não se assustasse porque, apesar de um Ministro da Fazenda sempre tenha muito a requisitar, Vargas o orientou para que se comportasse. Ao caracterizar a presente crise pela qual passa o Brasil naquele momento, diz que esta pode ser entendida como uma “crise de crescimento”, na linha do discurso de Vargas. Tal crise chegou a um ponto perigoso com o excessivo aumento do custo de vida do povo brasileiro. Tal aumento de preços teriam duas razões: uma de natureza monetária e outra por causa da falta de produção. Sobre a primeira causa, Lafer menciona os grandes esforços que tem feito o governo no sentido de conter a inflação – para isso conflitando com outras autoridades nos estados, com os partidos políticos e inclusive com amigos – através da adoção de um orçamento equilibrado²³², além de não expandir o crédito especulativo, entre outras medidas neste particular.

Sobre a segunda causa, a falta de produção, Lafer se refere como sendo, em especial, falta de transporte (terrestre e marítimo), falta de silos e de armazéns. Tais carências teria levado a uma perda de cerca de 25-30% da produção de alimentos. Por causa disto, diz Lafer, que o Presidente o instruíra e elaborar um plano detalhado para atender essas necessidades urgentes e que pudesse ser apreciado em Washington (referindo-se à reunião anual do FMI e do Bird), lembrando que metade dos recursos para este programa seriam levantados em cruzeiros, mostrando que o Brasil tinha assimilado a linha da “auto-ajuda” (“*self-help*”), ao invés de apenas requisitar os empréstimos em moeda estrangeira.

Sobre os trabalhos da Comissão Mista, Lafer diz que a continuidade de seus trabalhos dependeriam da manutenção dos empréstimos, o que ele confiava que iria acontecer, já que, apelando, isto foi prometido pelo documento assinado em setembro de 1951 em Washington, documento este que teve a honra de contar com a assinatura do Secretário Acheson. Destaca que o sucesso dos trabalhos da Comissão representariam a garantia da estabilidade social no Brasil. Como se pode inferir, a lembrança destes fatos atestam muito mais a falta de confiança de Lafer de que tais empréstimos seguiriam ocorrendo.

O Ministro da Fazenda demonstra preocupação ao saber que estava sendo planejada um expedição de estudos econômicos pelo Banco Mundial, já que os estudos e os projetos já deveriam ser suficientes para que o Banco pudesse tomar uma rápida decisão. O fato é que posteriormente a expedição de fato veio a efeito, resultando em importante relatório do Banco sobre seus empréstimos ao Brasil e da condição da economia brasileira naquele período.

²³²Sobre os orçamentos dos dois primeiros anos do governo Vargas, seus esforços em manter um orçamento sem déficits e o papel dos estados e municípios em dificultar política, cf. VIANNA, *op. cit.*

Faz-se menção ao problema da navegação costeira do Brasil e de como é urgente que se promova o reaparelhamento da frota, seja pelo sua extrema obsolescência, seja por seu tamanho reduzido – apesar de dizer que prefere vinte navios mais modernos do que duzentos de mais de cem anos. Portanto, acordos de aquisição ou de empréstimos para a renovação e ampliação desta frota é uma prioridade para o governo. Além disso, apesar da ênfase na navegação costeira, Lafer se refere à navegação transoceânica como também sendo uma área em que se deveria fazer avanços, pois, apesar de não se verificar a falta de praça marítima que ocorreu durante o período da Segunda Guerra Mundial, os serviços de frete tomavam cerca de US\$200 milhões de dólares em divisas por ano. Tomando os dados fornecidos por Besserman Vianna, podemos realmente ver a importância deste quesito na deterioração da posição cambial do Brasil naquele período.²³³

Apesar da ênfase se dar nos programas de desenvolvimento em infra-estrutura, Lafer não deixa de mencionar a questão das exportações de café. Ciente da crescente insatisfação nos Estados Unidos por causa da política de sustentação do preço do café, justifica a manutenção dessa política por causa da importância deste item na geração de divisas para o país; do contrário, a capacidade de importar e levar adiante o processo de reaparelhamento estaria seriamente comprometido e diz que o café, hoje como no passado, continua sendo a base da estabilidade econômica brasileira. Importante lembrar da campanha que estava sendo efetuada pelo Senador Gillete nos Estados Unidos contra a política de valorização do café do governo brasileiro. Tal fato resultará, inclusive, em boicote ao café brasileiro. A preocupação, portanto, com um possível recrudescimento, que de fato ocorreu, desta situação já era visível.

Vargas retoma a palavra para enfatizar os problemas no transporte marítimo, reiterando o pedido de que algo pudesse ser feito em termos de empréstimos para que o Brasil consiga melhorar a situação de sua marinha mercante, além de relatar os avanços que tem sido observados em reformas administrativas, dragagens e outros melhoramentos para que o tempo de espera para o carregamento e o descarregamento de mercadorias fosse diminuído. Termina sua intervenção dizendo que “os negócios claros conservam amizade”.

Quando volta a ter a palavra, Acheson faz algumas observações importantes acerca das falas anteriores. Sobre o fornecimento de embarcações para o Brasil, Acheson afirma que seria muito difícil, naquele momento, obter alguma coisa; além de se necessitar de aprovação pelo Congresso (em recesso naquele momento), estava-se em período eleitoral, sendo um dos

²³³VIANNA, *op. cit.* Este Autor menciona que era comum a cobrança de sobretaxas ao Brasil por causa dos atrasados comerciais e também por causa das longas filas de espera existente nos portos brasileiros para que se conseguisse de fato desembarcar as mercadorias; por causa desta demora, era muito comum a cobrança de adicionais por força deste tempo de atraso.

grande interesses envolvidos a das firmas de navegação dos Estados Unidos. Além disso, é mencionado a quantidade de embarcações mobilizadas para Ásia por causa da guerra. O que poderia ser feito era apenas mencionar este problema para posteriores medidas. O Secretário diz que uma solução seria promover os reparos necessários na frota existente e *construir no próprio território brasileiro tais embarcações*. Como se observa, a proposta de Acheson é muito mais “industrialista” ou “desenvolvimentista” que a primeira exposta por Vargas. Posteriormente, tal área seria de especial interesse para a Comissão Mista.

Duas negociações são mencionadas por Acheson na mesma ocasião: o fornecimento de minerais estratégicos e participação do Brasil na Guerra da Coréia. A deriva para este assunto logo após tratar dos assuntos econômicos e da Comissão Mista mostra como os sujeitos envolvidos nessas negociações estavam bem cientes das imbricações entre essas áreas. Mesmo se eximindo de emitir algum juízo sobre estes dois assuntos, o Secretário apenas reitera a importância destes acordos para os interesses dos Estados Unidos.

Encerrando a sua intervenção nesta reunião, Acheson passa, em caráter confidencial, a informação que algumas importantes transformações estão para ocorrer no conflito na Coréia, ou seja, que esperava-se que um armistício poderia acontecer. Ao revelar esta informação, talvez Acheson esteja veladamente anunciando que, de alguma forma, esta mudança influiria nas relações e nas prioridades nas relações bilaterais entre os dois países.

Vargas encerra a reunião dizendo que entendia os impedimentos para uma breve realização de um acordo acerca das embarcações e que lamentava que Truman não pudesse novamente se candidatar. Sobre a evolução da situação internacional, Vargas diz que existem comissões civis e militares que estão acompanhando o assunto e que todo esforço seria feito em superar os obstáculos existentes ao auxílio militar brasileiro, *desde de que o Brasil mantenha a habilidade em manter a ordem interna*.²³⁴

Tendo em mente a situação de semanas anterior – em que Johnson temia que a “heroína não conseguiria escapar de um fim trágico” –, realmente parece que a situação ente os dois países teve uma sensível melhoria, garantindo um pouco mais de fôlego para os trabalhos da Comissão. Porém, pelas últimas palavras do Secretário Acheson acerca da situação internacional e da menção de Getúlio à capacidade brasileira de manter a ordem –, já se pode entrever que importantes mudanças estavam prestes a acontecer.

Em dez de outubro de 1952 ocorre em Washington a reunião anual do *National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems*, órgão criado em 1945 para elaborar as políticas econômicas internacionais nas áreas monetária e financeira,

234 *Ibid.*, pp. 587-595.

especialmente as políticas que deveriam ser adotadas pelas agências financiadoras nacionais (como o Eximbank) quanto pela parte dos Estados Unidos no FMI e no Banco Mundial; já que os Estados Unidos detinham a maior parte das cotas e, logo, seu voto tinha mais peso, pode-se dizer que as decisões do *National Advisory Council* também influíam de forma dominante nos rumos tomados pelas duas agências internacionais. Faziam parte deste conselho o Secretário do Tesouro, o Secretário de Estado, o Secretário de Comércio, o Presidente do Conselho de Governadores do *Federal Reserve*, o Presidente do Conselho de Diretores do Eximbank, o Administrador de Cooperação Econômica, sucedido por outros administradores de agências de ajuda internacional dos Estados Unidos. Dadas estas competências do *National Advisory Council* e pela presença das autoridades do Eximbank e do Banco Mundial, alguns empréstimos para o programa da Comissão Mista seriam objetos de apreciação por esse conselho, mais especificamente, os empréstimos em negociação pelo Eximbank para a Cia. Metalúrgica Barbará e para o BNDE, que seria o intermediário na aquisição de equipamentos agrícolas.

O empréstimo para a Metalúrgica Barbará era no montante de US\$1.86 milhões de dólares e se destinaria a possibilitar a companhia produzir tubos de ferro fundido (ou tubo sem costura) e seria resgatado em oito anos, com dezoito meses de carência e juros de 4,5%. Já o empréstimo para a aquisição de implementos agrícolas seria de US\$18 milhões, com o resgate em cinco anos, carência de 18 meses e juros de 4% ou menos.

A comissão do *National Advisory Council* responsável pelos assuntos cambiais e mobiliários ressalta que a decisão acerca destes empréstimos deveria ser tomada à luz da situação cambial, do balanço comercial e de pagamentos do Brasil naquela situação, além de acompanhar o andamento da lei do câmbio livre; tal comissão se mostrava preocupada com os efeitos da mudança que ocorrera no envio de remessas sobre investidores e as empresas norte-americanas, em especial a *American and Foreign Company*. Representando o Eximbank, Gaston sustenta que os empréstimos são sólidos e que estas preocupações em relação a esses problemas financeiros de curto prazo não deveriam impedir tais negociações, já que confiava no andamento do processo sobre a lei de mercado livre. Como acha que a decisão acerca destes empréstimos deva ser dada pelo Departamento de Estado, diz que o Eximbank seguirá a decisão desta agência. Outro representante da comissão sobre assuntos cambiais e mobiliários sustenta que a posição desta comissão é a de que novos empréstimos para o Brasil devam ser suspensos até que ocorram mudanças na lei de remessas, mesmo admitindo que esta decisão é de caráter diplomático e que caberia ao Departamento de Estado.

O Departamento de Estado reconhece os esforços feitos pelas autoridades financeiras no

sentido de fazer aprovar a lei do mercado livre de câmbio, apesar das dificuldades de exercer pressão neste sentido sobre cada parlamentar. Portanto, suspender neste momento esses empréstimos do Eximbank teria o efeito contrário do esperado, *i. e.*, contribuiria para dificultar ainda mais a aprovação desta lei e aumentaria as hostilidades frente ao investidor estrangeiro; afinal, seria muito difícil desfazer a impressão de que os empréstimos só se efetuam quando da conveniência dos Estados Unidos, como o empréstimo feito anteriormente pelo Eximbank de US\$65 milhões para investimentos na exploração de manganês. A posição do Banco Mundial era favorável a suspensão dos investimentos, pois temia que a aprovação de novos empréstimos desencorajaria o empenho na aprovação da lei do mercado livre de câmbio; além disso, o Banco Mundial demonstrou certo incômodo com aquilo que considerou uma situação de “não-paralelismo” entre este e o Eximbank, pois o Eximbank continuava efetuando empréstimos. Novamente, o representante do Eximbank sustenta que fechando a porta para os brasileiros, era grande o risco dos interesses dos investidores norte-americanos serem prejudicados no futuro. Também o representante do Federal Reserve é a favor dos empréstimos e diz que além de crer na rápida aprovação a lei, acha que o governo do Estados Unidos tudo deveria fazer para ajudar a sanar suas dificuldades financeiras. Interessante notar que o Departamento de Estado diz entender a situação do Banco Mundial, já que deve estar atento à atitude do público pois tem títulos negociados em bolsa.

Por fim, o Assistente de Comércio Internacional, presente naquela reunião do *National Advisory Council* se manifesta a favor da posição do Departamento de Estado e do Eximbank, ou seja, favorável aos dois empréstimos em questão. Porém, questiona sobre o sentido do empréstimo para a Cia. Metalúrgica Barbará, já que esta poderia exercer concorrência frente a indústrias norte-americanas de similares. Gaston dá algumas justificativas para estes empréstimos: a quantia seria uma fração bem pequena do montante geral dos empréstimos; as exportações todas seriam de empresas norte-americanas; a quantidade de exportações dos Estados Unidos para o Brasil naquele momento era nula daquela mercadoria; que não faria sentido importar mercadorias de metal de dimensões tão elevadas enquanto o país contava com vastas reservas de minerais; e, o que é mais interessante, tal investimento faria parte de um programa de estímulos a investimentos privados no Brasil. Como se verá adiante, é uma recomendação veemente do *Relatório Geral* da Comissão Mista o estímulo à formação de um novo tipo de investidor, atento à rentabilidade, às modernas formas de gestão, a implementação de novas tecnologias, etc. Portanto, neste momento em particular, parece que vem do Eximbank o interesse em difundir esta nova praxe empresarial aqui no Brasil e que tal

postura deve ter influenciado os trabalhos da própria Comissão.²³⁵

Apesar de nesta reunião do *National Advisory Council* a postura dos representantes do Eximbank e do Departamento de Estado ser em favor dos empréstimos para o programa de desenvolvimento brasileiro, enfrentando resistências por parte do Banco Mundial e de outros representantes presentes, alguns dias depois a recomendação do Secretário de Estado Edward Miller para o embaixador Herschell Johnson foi no sentido de aumentar a pressão para que a nova legislação instituindo o mercado livre de câmbio fosse implementada. Nessas recomendações, usava-se o argumento de que os Estados Unidos estavam em meio a um processo eleitoral e que a opinião pública norte-americana estava impaciente com as demoras nesta aprovação. Portanto, seria impossível manter a velocidade na aprovação dos empréstimos enquanto não fosse aprovada a lei do mercado livre de câmbio. Além disso, os empréstimos já efetuados pelo Banco Mundial e pelo Eximbank seriam um sinal de boa vontade por parte dos Estados Unidos em colaborar com o desenvolvimento econômico brasileiro. Além do problema das remessas de lucros e transferência de capitais, preocupava muito as autoridades norte-americanas neste momento o problema dos atrasados comerciais brasileiros, que demandaria uma solução para que os ânimos dos investidores fossem acalmados e que o fluxo de empréstimos pudessem voltar ao nível anterior. Neste momento, então, a pressão aumenta sobre o governo brasileiro, pois se antes tínhamos o problema da lei de remessas, agora se soma o problema dos atrasados comerciais.²³⁶

Fizemos referência acima que mudanças na lei de remessas provavelmente foram usadas por Vargas para aumentar seu poder de barganha com os Estados Unidos, como fizera em outras ocasiões. Como se observa, no final de 1952 a pressão norte-americana se torna ainda mais intensa, com o próprio Departamento de Estado – que defendera os empréstimos para o Brasil sem impor nenhum tipo de condição, como mudanças na legislação – afirmando que novos empréstimos além daqueles já efetuados seriam difíceis de conseguir sem uma solução da questão das remessas e, posteriormente, a questão dos atrasados comerciais. Frente ao aumento desta pressão e o anúncio até pelo Departamento de Estado que novos empréstimos seriam mais difíceis, não foi possível mais continuar com a demora na aprovação da lei de remessas, entrando em vigor o mercado livre de câmbio em janeiro de 1953.²³⁷ Apesar de atendida a reivindicação por parte dos Estados Unidos para que tais mudanças fossem feitas – preservando o fluxo de empréstimos e, consequentemente, o funcionamento da Comissão

²³⁵*Ibid.*, pp. 595-599.

²³⁶*Ibid.*, pp. 600-602.

²³⁷Segundo Besserman Vianna, é o próprio executivo que sinaliza para a aprovação da lei que estava no Congresso desde o início de 1952, evidenciando que o empenho do governo em manter as restrições às remessas de lucros e às transferências de capital era apenas circunstancial. Cf. VIANNA, *op. cit.*

Mista – já no início de 1953 se fala abertamente no fim da Comissão na comunicação interna do Departamento de Estado. Como dissemos acima, quando o Comissão Mista foi formada, a intenção por parte das autoridades americanas era de que seus trabalhos durassem entre 18 e 24 meses, como se lê no primeiro relatório dos trabalhos da Comissão Mista para o Departamento de Estado; porém, a consecução da lei instituindo o mercado de câmbio livre, em paralelo com o oficial, que continuaria existindo, associada a insistência por parte do Banco Mundial em exercer esse poder de tutelamento em matéria de política econômica, contribuíram para que uma parte da Comissão Mista (a associada ao Banco Mundial) desse como cumprida a sua missão.

3. O fim da Comissão Mista

Toda a historiografia que tivemos conhecimento é unânime no entendimento de que o fim da Comissão Mista partiu de uma decisão unilateral dos Estados Unidos, por mais que se possa argumentar que essa decisão tenha se dado em função de decisão internas tomadas pelo governo brasileiro. O fato é que naquela conjuntura, o governo brasileiro buscou o quanto pôde alongar o período de funcionamento da Comissão. Neste aspecto particular, temos acordo com o conjunto da historiografia; a qualificação que propomos aqui é a de que, se de fato a decisão sobre a duração da Comissão Mista partiu dos Estados Unidos, esta decisão *não foi tomada na conjuntura de 1953: desde o início dos trabalhos da Comissão, era intenção por parte do governo norte-americano que esta durasse aproximadamente o que de fato durou*. Segundo a correspondência do Embaixador Merwin Bohan de novembro de 1951, citada acima, os trabalhos da Comissão Mista iriam demorar mais, aproximadamente, 18 à 24 meses. Portanto, no primeiro ou no segundo semestre de 1953. É claro que os acontecimentos que se apresentaram durante este tempo influenciaram os trabalhos da Comissão e as negociações dos empréstimos – como a questão das remessas e dos atrasados comerciais –, mas, como demonstramos, o intento do governo norte-americano de que a Comissão existisse apenas até 1953 é patente desde o início de seus trabalhos.

Por esta razão que entendemos a importância do exame da documentação produzida pelo Departamento de Estado para acompanhar o processo das negociações em torno da Comissão Mista em sua relação com outras questões existentes entre o Brasil e os Estados Unidos, que naquela conjuntura giravam em torno da participação brasileira na Guerra da Coreia, na formação do Acordo Militar e do fornecimento de minerais estratégicos. Junto com os temas

relacionados com a cooperação econômica – especialmente o da Comissão Mista –, as correspondências afetas ao fornecimento de minerais estratégicos e do Acordo Miliar, foram as que tiveram maior incidência no conjunto da documentação do Departamento de Estado naquele período. Tal fato pode ser tomado como um índice da importância destas questões para esta agência norte-americana.

Mais uma vez a condição da Comissão Mista é discutida no âmbito do Departamento de Estado, em janeiro de 1953. Nesta reunião, em que estiveram presentes Eugene Black, Burke Knapp, Robert Garner (esses representando o Banco Mundial), Merwin Bohan, Sterling Cotrell (este representando a Agência de Assuntos Sul-americanos), entre outros, já se menciona, abertamente o fim da Comissão – portanto, no mesmo mês da entrada em vigor da lei do mercado livre de câmbio tão reclamada pelas autoridades norte-americanas.

Especificamente, tratou-se do *status* dos projetos ferroviário da Comissão, cujos empréstimos deveriam caber ao Banco Mundial. O Embaixador Bohan inicia suas considerações afirmando que a previsão é a de que em 31 de março a Comissão tenha finalizado seus trabalhos, quando as subcomissões de ferrovias, de energia e naval teriam já completado seus projetos. Especificamente, o programa ferroviário da Comissão, abarcaria US\$140 milhões dos empréstimos, sendo US\$40 milhões já aprovados, US\$50 milhões ainda sob estudos pelo Banco Mundial e mais US\$50 milhões em fase final de preparação. O programa ferroviário é o mais importante no programa geral de desenvolvimento e, portanto, deve ser tratado com cuidado, ainda mais porque no início dos trabalhos da Comissão temia-se que Vargas pendesse para uma posição independente ou anti-Estados Unidos, e a Comissão Mista foi fundamental para que o governo não assumisse tais posições, mantendo-se alinhado. Portanto, Bohan acha que existe a implícita obrigação por parte dos Estados Unidos em arranjar o financiamento para os projetos.

O Embaixador também menciona os avanços feitos na aprovação de uma lei que reorganizasse o sistema ferroviário e que é necessária uma afirmação clara por parte do Banco Mundial que assegure a totalidade dos US\$40 milhões para o programa ferroviário da Comissão Mista. Assim, será possível para a Comissão terminar os seus trabalhos, estimular a aprovação da nova lei ferroviária, expor para os brasileiros o que mais os brasileiros podem fazer para qualificar seus projetos de empréstimos e garantir que as relações entre os dois países sejam bem sucedidas. A recusa por parte do Banco Mundial em assegurar esses empréstimos, segundo Bohan, resultaria na quebra total do prestígio da Comissão Mista, a dificuldade ou até obstrução da nova lei ferroviária e a grande deterioração das relações entre os dois países, além de isolar Vargas que sempre enfatizou a importância deste programa

ferroviário. Vargas o teria dito que não consegue entender a razão de tanta demora em reabilitar o sistema ferroviário do Brasil, um aliado na Segunda Guerra, frente à pronta ajuda dada a Itália para recuperar suas ferrovias.

A visão dos representantes do Banco Mundial presentes é bem distinta a do Embaixador Bohan. Estes sustentam que o Ministro Lafer já tinha sido informado a dois anos que o programa ferroviário conseguiria o financiamento do Banco apenas mediante a aprovação da nova lei ferroviária. A exceção do projeto de lei reorganizando o sistema ferroviário – ainda não apreciado pelo Congresso – pouco progresso teria sido feito no sentido de melhorar o funcionamento do transporte ferroviário. Portanto, o Banco Mundial não poderia se comprometer com um empréstimo que, sem as devidas mudanças na operação do sistema de transporte, seria inefetivo. Apesar de ter feito proposta para o governo brasileiro no sentido de formar um grupo de pesquisa gerencial em transporte ferroviário, ainda não teria tido nenhuma resposta.

Os representantes do Banco Mundial destacaram que o Banco não pode se comprometer previamente com empréstimos; antes, por princípio, deve apreciar projetos específicos e bem detalhados sobre o uso de tais empréstimos. Portanto, a afirmação feita dois anos antes sobre os US\$300 milhões em empréstimos para o Brasil era de que o Banco esperava que o Brasil seria capaz de construir projetos sólidos neste montante e que o Banco poderia considerá-los, ao contrário do que posteriormente se difundiu, ou seja, de que o Banco Mundial *de fato* iria emprestar US\$300 milhões. O Banco Mundial, sendo assim, não pode avançar em garantir os empréstimos antes da elaboração e da apreciação por parte do Banco de sólidos projetos de investimento. De forma até agressiva, os representantes do Banco seguem afirmando que, apesar dos interesses políticos dos Estados Unidos no programa ferroviário brasileiro, o Banco Mundial é uma instituição bancária internacional e não pode comprometer seus princípios para acomodar-se às considerações políticas dos Estados Unidos. Apesar do Departamento de Estado não ter informado às autoridades brasileiras, os membros europeus estariam exercendo pressão por causa da demora do Brasil em atender suas antigas reivindicações, sendo relutantes em concordar com novos empréstimos até que o Brasil demonstrasse alguma disposição em negociar seus antigos débitos.

As condições, portanto, do Banco Mundial para que fosse aprovada a totalidade dos empréstimos para o programa ferroviário da Comissão Mista (além dos aspectos técnicos dos projetos): a aprovação da nova lei ferroviária; um relatório de pesquisa de consultores aceitáveis pelo Banco e pelos brasileiros (os custos divididos entre ambos); reformas gerenciais para complementar qualquer empréstimo em equipamentos para a reabilitação

ferroviária. Se o grupo de pesquisa a se formar considerar os empréstimos sólidos, seria *possível* para o Banco, passo a passo, ir concedendo os empréstimos. Porém, segundo o Banco Mundial, o Brasil estaria dando poucos passos no sentido de qualificar os pedidos de empréstimos para a reabilitação ferroviária.

Avanços também deveriam ser feitos na questão dos atrasados comerciais e na estabilidade financeira do país, já que esses gargalos teriam grande influência sobre a capacidade do Brasil efetuar o pagamento dos serviços desses débitos. Por fim, os representantes do Banco Mundial afirmam categoricamente que se o Departamento de Estado ou a Comissão Mista não forem capaz de trabalhar na base exposta acima com o Banco Mundial, por razões políticas ou outras, eles podem se sentir livre para procurar outras fontes de financiamento. Neste caso, o Departamento de Estado deveria procurar empréstimos para todos os projetos da Comissão Mista, pois o Banco Mundial não poderia comprometer-se nem com apenas uma porção desses empréstimos. Tal fato poderia colocar em risco a capacidade de pagamento do Brasil.²³⁸

Como se vê, esse verdadeiro ultimato é dado pelo Banco Mundial no mesmo mês da entrada em vigor da nova lei de remessas. Porém, o novo obstáculo agora seria a aprovação da lei reorganizando o sistema ferroviário. Percebe-se, neste caso, o esforço por parte do Banco em opor o máximo possível de barreiras a estes empréstimos. Neste ponto da documentação do Departamento de Estado se torna bem evidente as contradições existentes entre a linha seguida pelo Banco Mundial e a do governo norte-americano, o que reafirma o aspecto *político* da Comissão Mista e sua relação com as estratégias do imperialismo norte-americanos neste momento, já que é a agência diplomática deste país a mais empenhada em garantir os empréstimos para o programa de investimentos da Comissão.

Em 21 de janeiro de 1953 finalmente entra em vigor a lei que cria o mercado livre de câmbio, com a aprovação do FMI. Um mês depois, o Eximbank libera um crédito de US\$300 milhões para que o Brasil possa liquidar seus atrasados comerciais com os Estados Unidos. Apesar de ter sido cogitado um valor menor (não mais que US\$100 milhões), o recém empossado governo republicano Eisenhower temia que a negativa ou um valor insatisfatório poderia abalar a confiança do governo brasileiro na nova administração e causar uma impressão de que o novo governo seguiria uma linha prejudicial aos interesses do Brasil, cessando os programas de cooperação econômica.²³⁹ Importante reter desta conjuntura é que estas eram as duas exigências mais fortes – principalmente por parte do Banco Mundial – que

²³⁸UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1952-54...*, op. cit., pp. 602-605.

²³⁹*Ibid.*, pp. 606-609.

se fazia ao Brasil para que os empréstimos para o programa da Comissão fossem realizados. Como os trabalhos da Comissão se encerraram em dezembro de 1953 (mas de fato parados desde meados do ano), podemos afirmar que não foi a falta de observância por parte do governo brasileiro às recomendações feitas pelos Estados Unidos que determinou o fim da Comissão. Portanto, aqui temos mais um sinal de que não foram medidas tomadas (ou não tomadas) pelo governo brasileiro que levaram ao governo dos Estados Unidos dar cabo da Comissão Mista, pois, como temos enfatizado, esta já tinha uma duração definida desde 1951, pelo menos por parte dos norte-americanos. Portanto, a documentação do Departamento de Estado segue relatando os preparativos por parte dos Estados Unidos para o encerramento da Comissão Mista.

Apesar do intento por parte dos Estados Unidos em encerrar os trabalhos da Comissão Mista em 30 de junho (já em acréscimo em relação à intenção anterior de terminá-la em março ou abril), em abril o Embaixador Herschell Johnson relata que o governo brasileiro pediria em breve, formalmente, o prolongamento da Comissão até dezembro, mesmo que com um contingente pequeno de membros. Esse pedido se daria em função da delicada situação política interna do Brasil e dos problemas que o governo no Congresso e em outros setores da sociedade vinha enfrentando naquele ano. Interessante notar que este pedido parte de João Neves da Fontoura e Horácio Lafer, certamente com o intento de fortalecer as suas próprias posições políticas dentro do governo, ou seja, uma posição pró-norte-americana que, em caso de deterioração da relação entre os dois países, seria deslocada junto com os próprios ministros. Apesar de em outras oportunidades o Departamento de Estado ter reconhecido que ambos eram verdadeiros “amigos” dos Estados Unidos e que seria conveniente ajudá-los, nesta correspondência não se demonstra inclinação em seguir a ideia de continuar com a Comissão. Primeiramente, os projetos já estariam todos prontos em 30 de junho e a manutenção do funcionamento da Comissão em uma “base esquelética”, *i. e.*, com uma equipe reduzida, poderia gerar a expectativa na opinião pública brasileira de que novos empréstimos poderiam ser esperados. Portanto, temia-se que com o término da Comissão em dezembro sem novos empréstimos – o que seria improvável até que os projetos elaborados pela Comissão fossem implementados – se gerasse um clima de desapontamento, o que não aconteceria caso o término se desse junto com o anúncio dos últimos empréstimos, em junho. Segundo Johnson, na sua visão, manter a Comissão Mista em funcionamento poderia ser um sinal da intenção de Vargas em pleitear novos empréstimos. A fraqueza política do governo e dificuldade em obter apoio do Congresso seria um dos fatores que geraria a ilusão de que uma salvação para o governo poderia ser dada através de novos empréstimos, além da tensa

situação econômica, principalmente na questão dos atrasados comerciais.²⁴⁰

Novamente, em maio, o Departamento de Estado se manifesta sobre o fim da Comissão Mista. O mesmo Embaixador Johnson diz que no caso de término da Comissão realmente em 30 de junho, mesmo que de forma unilateral, criar-se-ia a sensação na opinião pública brasileira de que a nova administração não teria interesse em cooperar com o desenvolvimento brasileiro e de que os Estados Unidos não cumpririam seus acordos. Johnson diz que apesar de não existir nenhum documento que legalmente comprometa os Estados Unidos em financiar o programa da Comissão, nunca houve uma negação formal por parte dos Estados Unidos das afirmações feitas na imprensa e por autoridades brasileiras de que existia um acordo firmado garantindo o financiamento. Portanto, do ponto de vista da opinião pública, existiria um acordo claro garantindo os empréstimos. Além disso, a sensação de quebra de acordo seria ainda maior porque as medidas para se levantar o equivalente em cruzeiro para o programa da Comissão já tinha sido tomadas, redundando na formação de uma nova instituição, o BNDE.

No caso do prolongamento da Comissão até dezembro, também ocorreriam alguns inconvenientes. Por um lado, a continuação da Comissão poderia aumentar ainda mais as pressões para que o problema do financiamento estrangeiro para o programa fosse resolvido – mesmo que o simples acréscimo no tempo de vida da Comissão não fosse suficiente para resolver este problema. De outro, seria impossível, com algumas exceções, manter a equipe da Comissão depois de junho, além de não ser conveniente recrutar um novo grupo para apenas alguns meses a mais de trabalho.

Uma outra possibilidade seria a de completar o programa da Comissão Mista firmando acordos de financiamento para os projetos realizados até junho, o que removeria as objeções ao término naquela data, já que os Estados Unidos não poderiam, neste caso, ser acusados de quebra de acordo, apesar de nesta hipótese também os desejos das autoridades brasileiras não serem completamente atendidos. Porém, Johnson aventava a possibilidade de outras formas de cooperação econômica – através de uma assistência consultiva –, ao invés de agências mistas.²⁴¹

Em outra correspondência ao Departamento de Estado, o Embaixador Johnson parece mudar de opinião e estar disposto a aceitar o ponto de vista brasileiro de que a Comissão Mista deveria subsistir até o final do ano. Através das impressões que pôde ter com os diálogos com Neves da Fontoura e outros membros do governo, Johnson conclui que terminar

²⁴⁰*Ibid.*, pp. 609-611.

²⁴¹*Ibid.*, pp. 611-612.

a Comissão em junho acarretaria em danos às relações entre o Brasil e os Estados Unidos, pois tal atitude seria mal compreendida. Porém, enfatiza que, caso o Departamento de Estado decida pela continuação da Comissão Mista, os acordos entre o governo brasileiro, o norte-americano e as instituições financiadoras deveriam ficar bem claros para que não pudessem dar azo a falsas expectativas e frustrações. Reconhece o momento crítico pelo qual passa o governo e se refere a uma possível reforma ministerial que ocorrerá. Enquanto esta crise política não passasse, continuaria a existir a “confusão” entre o Ministro da Fazenda e o Banco do Brasil – referindo-se aos embates ocorridos entre Horácio Lafer e Ricardo Jafet, presidente do Banco do Brasil.²⁴²

Em resposta a essa proposta de Johnson de aceitar o pedido do governo brasileiro para terminar a Comissão em dezembro, o Secretário de estado Foster Dulles responde que a Comissão Mista deveria terminar em junho. Segundo Dulles, através de conversações com Moreira Salles e Ary Torres, pôde perceber que o governo esperava conseguir mais empréstimos com a manutenção da Comissão. Portanto, o entendimento sobre as bases de financiamento do programa de investimentos devia ficar clara: ela deve estar subordinada à capacidade brasileira de pagamento dos serviços destas dívidas. Diz que o Banco Mundial sempre estará disposto a fornecer empréstimos a projetos de investimentos bem trabalhados e detalhados *desde que* haja capacidade de pagamento para esses empréstimos. Sugere que fosse formada uma equipe com técnicos do Banco Mundial e do BNDE que pudessem fazer estudos sobre a real capacidade de pagamento para aí avaliar a magnitude dos empréstimos que poderiam ser obtidos. Dulles reconhece que o término da Comissão Mista poderia prejudicar a posição dos Estados Unidos no governo e na opinião pública; por isso, sugere que o anúncio do término seja feito destacando a importância dos projetos, os US\$122 milhões já obtidos como medida para tentar reverter esta má impressão. Propõe que se busque um consenso com o governo brasileiro sobre o término, mas, caso não fosse possível, que se declarasse, unilateralmente, a intenção dos Estados Unidos em terminar a Comissão.²⁴³

Portanto, através desta última diretiva transmitida por Dulles, a seção norte-americana segue com os preparativos para o término dos trabalhos da Comissão depois de quase dois anos de trabalho e também de indefinições quanto a sorte dos financiamentos que o seu programa de desenvolvimento demandaria. Em 20 de maio de 1953, o agora chefe da seção da norte-americana da Comissão Mista, Merwin Bohan, envia correspondência para o Departamento de Estado em um tom de balanço sobre esses anos. Portanto, cabe se ocupar um

²⁴²*Ibid.*, pp. 612-613.

²⁴³*Ibid.*, pp. 613-616.

pouco neste relato de Bohan por ele ser revelador das contradições existentes naquele momento no interior do próprio governo norte-americano. Segundo Bohan, a seção norte-americana faria tudo possível para seguir a nova diretiva política indicada pelo Departamento de Estado da melhor maneira possível. Segue referindo-se a Comissão Mista como sendo um dos casos raros em que um esforço de cooperação econômica consegue resultados concretos em um período tão curto de tempo. Ele destaca o montante total (em moedas nacionais e estrangeiras) mais de US\$1 bilhão, através de uma fonte dita “não-inflacionária” em cruzeiro além de estar prestes a garantir quase a metade da moeda estrangeira demandada e a formação de uma nova instituição para implementar o programa de investimento da Comissão (o BNDE).

Apesar de a primeira vista parecer que os resultados da Comissão Mista são plenamente satisfatórios, Bohan diz que existem algumas razões para desapontamento, mesmo que por razões a princípio ínfimas. Segundo ele, tanto na política quanto na economia, uma diferença ínfima pode fazer a diferença entre o sucesso e o fracasso. Sendo assim, Bohan segue lembrando alguns erros cometidos ao longo destes dois anos, como a área restrita do governo com responsabilidade e conhecimento sobre a Comissão Mista. “Em janeiro de 1953 não existia ninguém no Departamento de Estado com conhecimento pessoal dos eventos que prepararam o estabelecimento da Comissão Mista ou do primeiro ano de suas operações. Isto explica, pelo menos em parte, porque a verdadeira natureza da Comissão Mista começou a ser perdida; a Comissão era o coração de um programa *político*, não econômico.”²⁴⁴ Segundo Bohan, o objetivo seria retomar o espírito de confiança mútua que desde a época do Barão de Rio Branco até a morte de Franklin Roosevelt caracterizara as relações entre o Brasil e os Estados Unidos.

Mesmo sendo os objetivos políticos os primordiais no estabelecimento da Comissão Mista, não significaria que do ponto de vista econômico e técnico os trabalhos da Comissão Mista não fossem sólidos. Além de afirmar que a Comissão Mista está pronta para demonstrar a solidez dos trabalhos da Comissão, Bohan afirma que os programas de investimentos estão dentro da capacidade de pagamento do Brasil, lembrando que este era o principal obstáculo levantado pelo Banco Mundial para fornecer os empréstimos para o programa da Comissão. O ponto principal que o chefe da seção norte-americana quer destacar é que o objetivo da Comissão era *político*, apenas a sua implementação era econômica. Neste sentido, político, a escolha do Banco Mundial como a principal instituição financiadora – uma instituição multilateral e que segundo Bohan orgulhava-se de sua independência frente aos seus membros

²⁴⁴*Ibid.*, p. 617, grifo nosso.

– para um programa bilateral teria sido um dos mais graves erros cometidos. Além disso, tal erro implicaria em um aumento da má vontade para com o Banco Mundial no Brasil, que também acabaria por afetar as relações entre o Brasil e os Estados Unidos.

Bohan reconhece que o Brasil cometera muitos “pecados” na área econômica que vieram a inquietar os círculos governamentais e econômicos do Estados Unidos, mas sustenta que a Comissão teve que se manter firme em seu objetivo político e fazer o que pudesse ser feito para reparar os danos feitos nos setores econômicos, dando como exemplo o caso das remessas de lucros, quando a Comissão buscou exercer influência sobre o Ministro da Fazenda e da solução para a liquidação dos atrasados comerciais – novamente, referindo-se a duas questões fortemente enfatizadas pelo Banco Mundial como razões para a não efetivação dos empréstimos pleiteados. Apesar deste sucesso em encaminhar soluções para estes problemas no Brasil, a seção norte-americana teria falhado em ajudar, em Washington, a trazer de volta o foco político para a Comissão. Apesar dos efeitos negativos de curto prazo que poderiam se abater sobre a economia brasileira por causa dos erros cometidos pelo governo, Bohan reconhece que nada mais que danos superficiais teriam sido feitos para a economia brasileira.

O chefe da seção norte-americana revela que, após conversas com os outros membros da seção – Philip Glaessner e William Ladd –, decidiram fazer uma última tentativa de encaminhar uma solução para o problema em que se encontravam os membros dos Estados Unidos da Comissão Mista. Segundo essas conversações, uma solução para esta situação deveria levar em consideração os seguintes pontos:

1. Os problemas atinentes à Comissão devem ser expandidos dos estreitos limites impostos pelo Banco Mundial para a área dos interesses políticos e econômicos dos Estados Unidos no Brasil. Mesmo assim, seria dado grande peso à falta de compromisso do Banco Mundial.

2. Particular ênfase deveria ser dada na solidez econômica de qualquer solução, já que a precedência conferida pela seção norte-americana dos objetivos de longo prazo sobre os erros de curto prazo do governo brasileiro foi mal entendida em Washington. Mesmo que a Comissão não tivesse nada que se desculpar no que diz respeito à abordagem econômica (legislação para o financiamento não-inflacionário, criação do BNDE e a reorganização da gerência do sistema ferroviário tem sua origem na Comissão Mista, segundo Bohan), ela deve estar preparada para ter seus trabalhos julgados por uma perspectiva comercial ao invés da perspectiva das práticas bancárias em sólidos desenvolvimentos econômicos.

3. A crença disseminada entre os brasileiros de que havia um acordo de financiamento e

que os Estados Unidos teriam quebrado este acordo. Tal crença poderia ser usado como argumento para qualquer tipo de fracasso que possa vir a acontecer durante a implementação dos projetos de investimentos da Comissão. Além disso, o fracasso em obter os financiamentos deixaria a Comissão com apenas três dos seus quatro eixos principais previstos: financiamento equivalente em cruzeiro, projetos específicos, uma instituição implementadora (o BNDE), e os financiamentos em moeda estrangeira.

4. Demoras na implementação do programa aumentariam o risco de que os fundos do Plano Lafer pudessem ser desviados, afetariam o curso do projeto (já que os projetos das ferrovias, por exemplo, são baseados nas necessidades atuais, não as passadas nem futuras) e promoveriam desagregação de todos os programas correlatos. Estas consequências, caso não haja um plano de financiamento, podem ser imputadas aos Estados Unidos, a despeito dos erros do próprio governo brasileiro (como o fracasso em promover a reforma administrativa do sistema ferroviário).

Segundo Bohan, o principal erro do Departamento de Estado foi pensar que o plano dos membros da seção americana eram necessariamente baseados em acordos financeiros. O único plano era obter uma decisão política por parte dos Estados Unidos. Em linhas gerais, o último projeto da Comissão tem recomendações específicas para os governos dos Estados Unidos e do Brasil e que constituiriam, caso fosse aceito, um acordo entre os dois governos. Algumas medidas importantes que caberiam ao Brasil seriam: urgência para legislação ferroviária; criar o conselho executivo para a reabilitação das ferrovias; contratar uma missão ferroviária estrangeira; nomear um conselho executivo com ilustres executivos para ferrovias específicas para iniciar os melhoramentos; instituir reformas administrativas nos portos; fundir os serviços de cabotagem do Loyd Brasileiro e da Navegação Costeira. Da parte dos Estados Unidos, ficaria acordado que este prestaria seus bons serviços para assegurar o financiamento em moeda estrangeira conforme as medidas tomadas pelo Brasil fosse sendo tomadas e na relação planejada com o total das dívidas ativas do Brasil em moeda estrangeira, sendo estabelecido um teto para este endividamento. Para demonstrar suas previsões de endividamento externo brasileiro (e que este estaria em um nível aceitável), Bohan fornece os seguintes dados em sua correspondência.

Segundo os cálculos fornecidos por Bohan, o total da dívida externa brasileira, que era de US\$597.5 milhões no fim de 1951 (antes, portanto, de qualquer empréstimo para os programas da Comissão Mista), chegaria ao final de 1953 a US\$942.8 milhões, incluindo o empréstimo do Eximbank para cobrir atrasados comerciais e os US\$50 milhões em

negociação naquela ocasião com o Banco Mundial. Esta cifar excederia em apenas US\$45.3 milhões o teto indiretamente estabelecido pelo Banco Mundial em 1951 (US\$597.5 mais os US\$300 milhões). Se todos os projetos da Comissão Mista recebessem financiamento, o total de endividamento externo brasileiro ao final de 1955 seria de US\$862.2 milhões e ao final de 1957 seria de US\$627.8 milhões, portanto, apenas US\$30.3 milhões a mais do que o endividamento antes do início da Comissão. Apesar de todos os problemas em estimativas gerais, Bohan sustenta que tais dados demonstram que um programa de financiamento poderia ser estabelecido e que estaria dentro dos limites fixados em 1951, adicionaria praticamente nada aos encargos da dívida na balanço de pagamentos durante os próximos três anos (quando pesados pagamentos de curto prazo seriam realizados) e implicaria em um pequeno aumento líquido nos serviços de pagamento das dívidas e no total dívida à longo prazo.

Bohan sabe que é tarde demais para que seu relato pudesse ter efeito sobre as decisões finais do Departamento de Estado, mas a seção norte-americana da Comissão Mista não poderia deixar de fazer seus balanços, seja do ponto de vista político, seja do ponto de vista econômico.

Bohan se desculpa por terminar seu relato em um tom um tanto pessoal. Afirma que veio a pensar a Comissão Mista como uma prova de que estadistas ainda são um fator relevante nas relações com a América Latina e que este seu relato poderia ajudar a explicar porque algumas vezes ele se demonstrava impaciente com aqueles que consideravam a Comissão Mista apenas como mais um projeto do Ponto IV.²⁴⁵

Este impressionante relato do chefe da seção norte-americana Merwin Bohan é importante por demonstrar não apenas as contradições no interior do próprio governo dos Estados Unidos, mas também demonstrar que não é verdade que os representantes do governo norte-americano são todos e em todas as ocasiões e circunstâncias avessos ao desenvolvimento econômico de outros países, *mesmo que, como não escondeu Bohan, por razões políticas*. Segundo Bohan, no caso da Comissão Mista, a implementação dos objetivos políticos do programa era econômica.

Nos documentos pesquisados do Departamento de Estado, a última correspondência daquele período que faz referência à Comissão Mista primeiro de junho de 1953, o que patenteia fim prático do funcionamento da Comissão Mista depois de junho daquele ano. Neste memorando o Subsecretário de Estado para assuntos Inter-Americanos, Cabot, se refere a uma mudança de postura por parte do presidente Vargas em terminar os trabalhos da Comissão em 30 de junho de 1953, o que teria sido acordado desde o ano anterior. Vargas

²⁴⁵*Ibid.*, pp. 616-621.

acreditaria naquele momento que seria politicamente impossível terminar a Comissão nesta data, insistindo para que um acordo fosse feito garantindo o financiamento para todos os projetos da Comissão. Segundo Cabot, a razão de Vargas seria o temor de criar no Congresso a dúvida se os projetos da Comissão seriam realmente financiados pela sua contraparte em moeda estrangeira, tornando o governo Vargas ainda mais embaraçado, já que se encontrava sob forte crítica de seus oponentes em muitos assuntos. O Subsecretário afirma que o governo persuadiu o Congresso e a opinião pública que havia um acordo firme com o Eximbank e o Banco Mundial acerca do financiamento e se o debate sobre o fim da Comissão revelar que não havia um acordo tão firme assim sobre os financiamentos, o governo estaria fortemente vulnerável por ter criado o BNDE e ter estabelecido impostos para criar o seu fundo em cruzeiro sem contar com certeza com o financiamento em moeda estrangeira.²⁴⁶ Portanto, o Departamento de Estado desejaria um acordo mútuo sobre o fim da Comissão Mista e estaria disposto a estender a Comissão até 31 de agosto ou 30 de setembro desde que o governo brasileiro esteja de acordo. Outra autoridade diplomática, Walter Walmsley, transmitiria ao Ministério das Relações Exteriores esta proposta, mantendo atitude que a proposta de fim da Comissão não era relevante para a questão de demais financiamentos.²⁴⁷

4. Conclusão

Como sabemos, a Comissão funcionou formalmente até dezembro de 1953; porém, na prática, como dissemos, suas atividades estavam fortemente reduzidas. Portanto, o governo dos Estados Unidos compreende a forte tensão política do momento e concorda em estender, mesmo que apenas em termos formais, a existência da Comissão até o final do ano. A principal atividade da Comissão neste período final foi exatamente a elaboração do *Relatório Geral* – que será objeto de análise no próximo capítulo –, publicado em 1954.

Como vimos da análise da documentação produzida pelo Departamento de Estado, existiam contradições marcantes no interior do governo norte-americano e de sua seção na Comissão Mista. Tais contradições eram ainda mais evidentes entre os representantes do Eximbank e do Bird, especialmente pelo fato deste último buscar exercer um poder tutelar sobre seus clientes, enquanto o Eximbank interessava-se mais em conceder empréstimos que

²⁴⁶Lembrando que o Ministro Lafer buscou dar a impressão, principalmente perante o Congresso, que este financiamento não apenas estava garantido como o total poderia chegar até a US\$500 milhões, a fim de estimular a aprovação da lei que viabilizaria o levantamento dos recursos em cruzeiro de forma dita “não-inflacionária”, *i. e.*, através de um fundo fiscal.

²⁴⁷*Ibid.*, pp. 621-622.

pudessem favorecer os exportadores norte-americanos.²⁴⁸

Nosso objetivo com este capítulo foi exatamente demonstrar a maneira que os trabalhos da Comissão foram percebidos pelo governo norte-americano, quais os diferentes interesses em jogo, além desta documentação permitir um acompanhamento da evolução dos seus trabalhos ao longo dos anos de sua formação até o seu fim. Além disso, foi possível notar que o fim da Comissão não foi ocasionado por alguma mudança política – no governo brasileiro ou no norte-americano – , mas que era já algo determinado, pelo por parte dos Estados Unidos, desde o início dos trabalhos da Comissão Mista.

²⁴⁸Em alguns anos posteriores da década de 1950 o Eximbank perde algumas de suas prerrogativas em termos de áreas de atuação de seus empréstimos em favor do Bird. Porém, após uma pesquisa feita por parlamentares norte-americanos entre os clientes do Banco Mundial – que demonstrou forte antipatia frente às praxes de seus representantes –, o Eximbank retoma seu espaço como emprestador de longo prazo para mercadorias exportadas pelos Estados Unidos. Sobre este assunto, cf. VIANNA, *op. cit.* Como vimos anteriormente, a Banco Mundial não faz mais empréstimos significativos para o Brasil até depois de 1964, sendo o Eximbank a principal instituição norte-americana a efetuar empréstimos para o Plano de Metas de JK.

Capítulo 4 - O *Relatório Geral* da Comissão Mista e seus *Projetos*

1. Da Comissão Mista

Os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos talvez sejam mais conhecidos por seu *Relatório Geral* do que pelo conjunto de projetos detalhados de investimento que foram por ela elaborados. Tal fato se compreende exatamente pelo teor deste relatório, no qual se encerra uma notória originalidade no que tange à análise pormenorizada da economia brasileira e sua evolução no tempo, dando atenção principal à busca das causas do crescimento econômico brasileiro como forma de dar subsídio a medidas que viabilizassem esse processo. Desta forma, apesar de ser melhor conhecido o *Relatório Geral* do que os outros quatorze volumes dos *Projetos*, ambas as partes dos trabalhos da Comissão Mista devem ser entendidas em conjunto.

No total, os trabalhos publicados pela Comissão consistiram em dois volumes do *Relatório Geral*, quatorze volumes dos *Projetos* e um volume intitulado *Estudos Diversos*. Como se observa, apesar de não ser rara a menção à Comissão Mista no interior da historiografia sobre o tema, a maior parte desta documentação (os *Projetos*) não tem sido explorada. Tal fato provavelmente se justifica pela originalidade a que fizemos referência e pela própria importância deste *Relatório Geral* para o entendimento, naquele período, do processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Porém, cabe alguma atenção aos *Projetos* elaborados pela Comissão, entre outras razões, pelo fato de ter sido uma exigência da parte norte-americana que os empréstimos que estavam sendo negociados sob os auspícios do *Ponto IV* fossem investidos em projetos específicos e que uma Comissão fosse elaborada para tal fim; ou, segundo os termos de Merwin Bohan, o conjunto dos projetos era umas das “pernas” dos trabalhos da Comissão – junto com uma instituição que administrasse a execução dos projetos, o financiamento em moeda estrangeira e o equivalente em cruzeiros (levantado de forma dita não-inflacionária).²⁴⁹

Apesar de ser pouco conhecido, uma parte considerável dos *Projetos* vieram a lume antes da publicação do *Relatório Geral*, ou seja, em 1953: apenas em 1954 é que o *Relatório Geral* foi publicado. Malan *et al.* afirmam que, com o fim da Comissão Mista, o relatório *em inglês* foi apresentado e isto ainda mesmo em 1953. Porém, nenhuma das edições que pudemos

²⁴⁹Cf. *supra*.

consultar datavam deste ano, mas de 1954.²⁵⁰ Além disso, o volume intitulado *Estudos Diversos* (em que se apresenta estudos sobre as condições ferroviárias brasileiras e sobre as possibilidades de aproveitamento do transporte fluvial), cuja edição em português data de 1954, em inglês, segundo o volume que consultamos, foi publicado em 1955. Apesar de parecer apenas um detalhe, estas datas são importantes, pois, apesar dos Estados Unidos desde o início de 1953 *demonstrar* – não *decidir* – o desejo de iniciar os preparativos para a finalização da Comissão, não se adiantaram em desenvolver a análise contida no *Relatório Geral* sem o consentimento do governo brasileiro em sua finalização.

2. O Relatório Geral da Comissão Mista

Fizemos menção ao fato de não ser raro, na historiografia sobre a economia brasileira da década de 1950 ou nas obras sobre a história do pensamento econômico brasileiro, referir-se à Comissão Mista Brasil Estados-Unidos e ao seu *Relatório Geral*; mesmo lembrando que uma das incumbências da Comissão era a elaboração de projetos concretos de investimentos – sendo mais comum mencionar-se 41 projetos, ao invés de 42 que de fato foram, já que o projeto da Estrada de Ferro Vitória-Minas entrou posteriormente na Comissão à pedido do Eximbank²⁵¹ –, estes não recebem tanta atenção quanto o *Relatório Geral*. Como dissemos, tal fato é compreensível, já que este relatório de fato é um marco importante na história do entendimento da realidade econômica brasileira pela originalidade (ou talvez *ecletismo*, como preferem Roberto Campos, Pedro Malan *et. al.* e Bielshowsky), para a época, contida em suas análises, pelas inéditas dotações estatísticas que pôde contar – já que muitas das contas nacionais há pouco tinha começado a ser registradas pela Fundação Getúlio Vargas –, pela abrangência da análise que efetua, entre outras características que tornam notável o conteúdo do *Relatório Geral*.

Outros aspectos que não são tão bem sublinhados pela historiografia, são o caráter *histórico* das interpretações e análises que faz dos diversos problemas do desenvolvimento econômico brasileiro (histórico no sentido de buscar a evolução dos processos econômicos ao longo do tempo) e, o que é de se admirar, a consideração de variáveis de ordens *sociais* e *políticas* para explicar determinadas situações da esfera econômica. Adiante faremos

250JOINT BRAZIL-UNITED STATES ECONOMIC DEVELOPMENT COMMISSION. *The development of Brazil*. Washington: Institute of Inter-American Affairs, 1954.

251Uma das obras que cita este fato de terem sido 42 projetos é DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

apontamentos neste sentido. Em termos gerais – e isto é importante reter – a motivação geral do trabalho da Comissão – o que evidentemente se reflete no conteúdo do *Relatório* – é a busca das *causas* do crescimento econômico brasileiro experimentado nos últimos tempos (especialmente, via urbanização e industrialização) e as formas pela qual este crescimento poderia ser mantido e intensificado. Apesar desta prioridade à questão do desenvolvimento econômico – no sentido estrito de *crescimento* econômico –, o *Relatório* sempre dispensou especial atenção para os problemas no balanço de pagamentos e da inflação (já que estes mesmos poderiam traduzir-se em *estrangulamentos* do próprio crescimento econômico).²⁵² Porém, para ficar claro o caráter propriamente *desenvolvimentista* da Comissão e do conteúdo do *Relatório Geral* é preciso entendê-lo em sua conexão com o restante dos *Projetos* elaborados. Mesmo sendo o objetivo buscar o entendimento do próprio conteúdo do *Relatório*, é importante ter em mente que o próprio sentido das análises está em instrumentalizar intelectualmente a intervenção prática na realidade econômica, *i. e.*, a implementação dos projetos de investimentos elaborados pela Comissão. Na verdade, o próprio conteúdo da categoria vastamente usada pela Comissão de *ponto de estrangulamento* se torna mais patente ao observar-se o conjunto dos projetos concretos – seus setores de incidência, sua coordenação, a “técnica” em comum de que foram objeto de elaboração, etc.

É neste sentido preciso que entendemos a Comissão Mista como um importante representante do “*ciclo ideológico desenvolvimentista*”, no caso de usar a expressão de Bielschowsky²⁵³. Porém, importante destacar do nosso entendimento sobre o desenvolvimentismo é que este é uma *ideologia* e também um *projeto*, não apenas votos de fé e divagações descompromissadas – apesar de um certo teor destes aspectos ser perceptível em alguns de seus representantes: a ideologia desenvolvimentista foi *uma* forma pela qual certos sujeitos tomaram consciência do processo de transformação econômica pela qual o Brasil passava, levando-os a buscar as suas razões e engajarem-se em um *projeto* para que este processo se sustentasse e se aprofundasse no futuro. As diferentes matizes dos *desenvolvimentismos* se dão, exatamente, através das diferenças em cada uma dessas questões; ou seja, de como perceberam a transformação econômica, qual explicação lhe deram e que resposta elaboram (ou não, no caso de vertentes mais diletantes) para manter este

²⁵²Segundo Ricardo Bielschowsky, em sua conhecida obra *Pensamento econômico brasileiro*, uma das características daquele setor que ele chamou de *desenvolvimentista não-nacionolista* é não se deter, quando julgasse necessário, em tomar medidas de tipo contracionista para conter a inflação – o que os aproximava dos liberais; porém, o reconhecimento de que em certas áreas – como a infra-estrutura – o envolvimento estatal era inevitável os demarcavam dos liberais. Cf. BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 104.

²⁵³*Ibid.*

processo. É claro que essas diferenças devem ser consideradas também tendo em vista as diferentes extrações sociais de cada segmento.

O mesmo Bielschowsky situa os trabalhos da Comissão Mista naquilo que ele chamou de setor *desenvolvimentista não-nacionalista*, com boa parte de seus representantes da seção brasileira encontrarem-se no interior da sociedade política daquele período. Segundo este mesmo autor:

Diferentemente das duas outras correntes desenvolvimentista que, desde os anos 30 e 40, já se encontravam aglutinadas em algumas instituições, o ponto de encontro básico dos desenvolvimentistas do setor não nacionalista dar-se-ia no início dos anos 50. Com efeito, embora já tivessem militância intelectual (e político-ideológica) anterior, somente em 1951 é que esses economistas se reuniram em torno do projeto que instituiu, durante o segundo governo Vargas, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o BNDE²⁵⁴

Quanto a esta classificação, talvez o mais destacado membro da Comissão Mista – Roberto Campos –, a considera um tanto inadequada, apesar de reconhecer a importância da obra de Bielschowsky. Segundo Campos:

Todos nos considerávamos, como eu mesmo costumava dizer, nacionalistas de *fins*, porém não necessariamente de *meios*. A fórmula ideal, que eu costumava pregar, era o nacionalismo de *fins*, o internacionalismo de *meios* e o supra-nacionalismo de *mercado*. A expressão “liberal desenvolvimentista” teria sido talvez a verbiagem mais acurada.²⁵⁵

Tendo a ressalva que esta afirmação de Campos se deu *a posteriori*, em sua autobiografia, com todas as implicações próprias deste casos de construção de memórias sobre um período, é importante deter-se em alguns aspectos de seu entendimento. Não tanto pelo nacionalismo de fins, mas sim pelo que ele chamou de “internacionalismo de meios”. Como fizemos alusão anteriormente, no interior da historiografia o desenvolvimentismo vem sendo com muita frequência associado, quase que automaticamente, a um certo tipo de *nacionalismo*. Portanto, cabe entender esta afirmação, não tanto quando ele se refere ao fato de serem todos (da seção brasileira da Comissão) nacionalistas naquele período, mas sim que eram todos *desenvolvimentistas* – mesmo que Campos preferisse a designação *liberal-desenvolvimentistas*²⁵⁶. Portanto, enfatizamos que a *ideologia* e o *projeto* desenvolvimentista não eram completamente avessos à associação com o capital estrangeiro. Na verdade, se

²⁵⁴*Ibid.*, p. 103.

²⁵⁵CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Top Books, 1994, p. 168.

²⁵⁶Segundo João Márcio Pereira, naquele período era hegemônico intelectualmente o chamado “embdded liberalism”. Cf. PEREIRA, João Márcio. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

verificarmos a história dos anos posteriores – especialmente o *Plano de Metas* e o *PAEG* (momentos em que vários dos membros que se encontraram nos tempos da Comissão ocupavam altos cargos no aparelho econômico do Estado, como Lucas Lopes e o próprio Roberto Campos) veremos que esta vertente foi a de fato vitoriosa, já que a política que concretamente foi implementada nestes períodos de forte envolvimento governamental em favor do crescimento econômico – portanto, desenvolvimentista –, crescimento este que de fato ocorreu de forma acelerada, é muito mais aproximada com o projeto de desenvolvimento fortemente apoiado no capital estrangeiro – *i. e.*, uma via de desenvolvimento do capitalismo brasileiro *associado* ao capital forâneo. Portanto, não deixa de ser um fato curioso que, a despeito de ser enfatizado na historiografia a associação do desenvolvimentismo com uma via nacionalista de desenvolvimento, concretamente, o projeto de desenvolvimento econômico *associou-se* mais intensamente com o *capital estrangeiro*, do que a qualquer projeto nacionalista de capitalismo avesso ao capital externo. Sendo o desenvolvimento econômico entendido como desenvolvimento *capitalista*, é improvável pensar que este se desenvolvesse sem qualquer tipo de envolvimento com o capital estrangeiro e com o mercado mundial. Além disso, como sói acontecer nos casos de construção de ideologias de tipo nacionalista, existe uma boa dose de invenção destes projetos e sobre a memória que deles se faz, o que redundava em caráter genérico e não rigidamente definido, cabendo os mais diversos entendimentos sob esta mesma etiqueta.²⁵⁷

Entendendo o desenvolvimentismo da Comissão Mista nos termos acima expostos (simpático à associação com o capital estrangeiro), podemos entender os seus trabalhos como pioneiros em termos de detalhamento, abrangência e medidas concretas em favor do crescimento econômico. Na trajetória das cooperações econômicas entre Brasil e os Estados Unidos na década de 1940 e 1950 – especialmente no que diz respeito às formulações intelectuais sobre a economia brasileira –, a Comissão foi precedida pelas experiências da Missão Taub, Missão Cooke e Missão Abbink, conforme abordamos no capítulo 2. Em termos de precisão e objetividade – ao invés de permanecer no plano das generalidades –, as primeiras contribuições acerca da busca das causas do crescimento econômico e na construção de medidas em favor de sua manutenção foram os trabalhos feitos em colaboração com o governo dos Estados Unidos, por mais que os objetivos principais deste não sejam estritamente econômicos, mas políticos e militares.

257Sobre este caráter imaginário e/ou inventado do nacionalismo, cf. ANDERSON, Benedict., *Comunidades imaginadas: Reflexões sobre a origem e difusão do nacionalismo*. Rio de Janeiro: Cia. das Letras, 2008; HOBBSAWM, Eric. *Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

[...] a substituição de importações por produção doméstica é frequentemente apresentada (e criticada), na literatura dos anos 50 e 60, como uma “estratégia” de caráter autárquico e “nacionalista”, visando a objetivos conflitantes com a expansão e a liberalização do comércio internacional. Entretanto, durante a primeira metade da década de 40, as formulações mais precisas da necessidade de que o Brasil desenvolvesse indústrias substitutivas de importações são provenientes de orientação do governo norte-americano visando a aumentar a contribuição do Brasil para o esforço de guerra e a reduzir os custos envolvidos na escassez de espaço para o transporte marítimo.²⁵⁸

Estes últimos autores também mencionam que a disposição por parte dos Estados Unidos em apoiar um programa de desenvolvimento no Brasil foi algo transitório. Porém, no conjunto das missões econômicas que mencionamos mais a Comissão Mista, apenas a Missão Abbink era explícita em não se comprometer com nenhuma ajuda por parte do governo norte-americano em qualquer tipo de projeto específico; neste caso, a linha seguida era do “*self help*”, ou seja, devia-se buscar as vias internas para promover o desenvolvimento almejado, criando uma certa *decepção* em vários setores no Brasil, já que uma generosa fonte de financiamento externo era aguardado. Todas as outras se deram em um momento de conflagração bélica – Segunda Guerra, Guerra da Coréia –, o que patenteia o imbricamento de questões político-militares com o desenvolvimento econômico através do acesso a capital-dinheiro de origem internacional. Nas palavras de Bohan, os fins da Comissão Mista eram políticos; apenas os meios eram econômicos.

O principal diferencial da Comissão Mista em relação às outras missões foi o fato de vir acompanhada de uma certa fonte de recursos monetários estrangeiros, mesmo que posteriormente estes recursos tenham sido inferiores ao esperado. No caso da Missão Taub e da Missão Cooke, a ajuda financeira por parte dos Estados Unidos foram recomendadas, mas não estavam relacionadas diretamente com os trabalhos das missões. Além disso, já tinha sido efetuado um importantíssimo empréstimo ao Brasil, antes mesmo da existência de ambas as missões: US\$20 milhões do Eximbank para a construção da CSN. O que é específico da Comissão Mista é a subordinação dos empréstimos que seriam efetuados pelo mesmo Eximbank e, neste caso, também pelo Bird, à aprovação da Comissão, aprovação esta que se daria sob o critério de tais empréstimos promoverem a remoção dos chamados *pontos de estrangulamento* existentes na economia brasileira. Importante não perder de vista que desde o fim do conflito o Brasil reclamava o direito de receber uma contribuição por parte dos Estados Unidos por causa de sua participação no esforço de guerra – reforçado pelo

258MALAN, Pedro *et al.* *Política externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977, p. 27.

argumento da deterioração de grande parte do aparato econômico nacional neste sentido, além dos preços favoráveis sob os quais forneceu uma boa parte das matérias-primas estratégicas durante o conflito.

O fato de vir acompanhado de um programa de empréstimos acordados – mesmo que precariamente, como vimos no capítulo anterior – não era a única especificidade dos trabalhos da Comissão Mista. Sob certa perspectiva, podemos considerar o *Relatório Geral* uma peça de suma importância na evolução do pensamento econômico brasileiro. A sua originalidade – ou ecletismo – para época marca a sua contribuição para municiar as intervenções que estavam sendo levadas à cabo naquele período e para construir um certo entendimento sobre a economia brasileira afim com este objetivo. Como lembra Guido Mantega, o “[...] o relatório da Comissão Mista surpreende a quem espera encontrar um reles projeto de ocupação para o capital estrangeiro”.²⁵⁹ Tendo em mira que vivia-se um período de conflito na Coréia e que os Estados Unidos buscavam o apoio ativo do Brasil – primeiro com o envio de tropas e, dada a inviabilidade, através do fornecimento de minerais estratégicos que, inclusive, foi a contrapartida para o firmamento do acordo da Comissão Mista –, a forma da subordinação econômica do Brasil aos Estados Unidos se apresentava de maneira mais mediada. Independente de ter sido fruto ou não de “ambiguidades construtivas”, o fato é que a experiência da Comissão Mista contribuiu fortemente para a posterior elaboração de uma série de políticas econômicas e transformações no aparelho econômico do Estado brasileiro – mais imediatamente naquele período, o BNDE. Também marcou um dos primeiros usos de uma série de categorias econômicas que posteriormente se tornariam de uso comum – como as dos “pontos de estrangulamento” e dos “pontos de germinação”.

Em termos gerais, a Comissão Mista, através de seu par analítico – *pontos de estrangulamento e pontos de germinação* – marca um passo importante na economia política brasileira exatamente pela inovação na busca das causas do crescimento econômico e de seus principais bloqueios; é neste sentido que podemos colocar os trabalhos da Comissão Mista no interior da trajetória do pensamento econômico desenvolvimentista e do pensamento econômico brasileiro em geral. Como também observa Mantega, existe uma certa proximidade entre o entendimento da Cepal e o da Comissão Mista, especialmente no que tange ao processo de industrialização – no caso, via substituição de importações. Sobre este específico, assim se refere o *Relatório*:

No que tange aos problemas mais gerais da política econômica, originados no

259MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Polis, 1984, p. 65.

processo de desenvolvimento, confia a Comissão Mista em que a sua análise das tendências a longo prazo da economia brasileira, juntamente com as investigações realizadas pela Comissão Mista Brasil Estados-Unidos de Estudos Econômicos [sic], de 1949 [a Missão Abbink], os diversos estudos da Comissão Econômica para a América Latina, das Nações Unidas, e os do Conselho Nacional de Economia, forneçam um arcabouço realista para a formulação de uma política econômica adequada. A Comissão Mista não foi concebida como um órgão geral de planejamento, nem se propôs a assim agir. Além disso, não procurou de forma alguma substituir por um programa governamental os planos de investimentos porventura feitos pelo setor privado da economia. Muito ao contrário, esforçou-se por planejar e estimular medidas que criassem condições prévias favoráveis a um maior surto da iniciativa privada.²⁶⁰

A própria Comissão Mista, portanto, reconhece a justeza de se orientar elaborações de política econômica também pelas análises elaboradas pela Cepal, mesmo que não se arrogue o papel de elaborar planejamentos globais para economia brasileira, como defendido por alguns de seus egressos.

Porém, como lembram Malan *et. al.*, já existiam antecedentes na formulação do processo de substituição de importações na experiências de “cooperação técnica” – como chamavam – entre Brasil e os Estados Unidos no início da década de 1940 – mesmo que por motivos de economia de guerra: neste caso, como afirmamos no Capítulo 1, substituição de importações para o Brasil significava, para o lado norte-americano, substituições de exportações; ou melhor, o que aqui no Brasil se traduziu como controles de importações – de forma favorável ao processo de industrialização – era nos Estados Unidos *controles de exportações*, dado o intenso emprego da indústria norte-americana no abastecimento para a guerra e as restrições na oferta de praça marítima para efetuar o transporte atlântico.²⁶¹ Portanto, apesar das semelhanças entre o entendimento da Comissão Mista sobre o processo de aceleração do crescimento – via industrialização – e da Cepal, já existiam importantes antecedentes dentro da própria evolução das relações de intercâmbio técnico – e intelectual – entre o Brasil e os Estados Unidos (antes, inclusive, da fundação da CEPAL, em 1948).

Como fizemos alusão no Capítulo 1, o final da década de 1940 e início da década de 1950 é de fundamental importância para a consolidação da economia política enquanto um campo de desenvolvimento intelectual, ou, em outras palavras, enquanto campo de uma certa *cultura*

260CMBEU, *op. cit.*, p. 130. Em um dos primeiros documentos produzidos pelo BNDE, ainda no âmbito dos trabalhos do Grupo Misto BNDE-CEPAL se alude às continuidades entre os trabalhos da Comissão Mista e do referido Grupo Misto, inclusive usando a mesmo escritório no prédio do Ministério da Fazenda. Cf. BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (BNDE). *Exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico 1953-1954*. Rio de Janeiro, 1954.

261No caso da construção da CSN, mesmo depois de conseguido o empréstimo junto ao Eximbank para a sua construção, o aparato diplomático brasileiro teve que se empenhar em pressionar o governo norte-americano para que fosse dada prioridade ao fornecimento de equipamentos para que a construção da siderúrgica de fato se realizasse. Cf. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois séculos de história)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

econômica. Além das graduações em economia – especialmente na FGV – e dos diversos congressos, encontros, etc., em que se travavam debates acerca do entendimento da realidade econômica brasileira, um conjunto de periódicos começaram a ser editados, como a *Revista Brasileira de Economia* e a *Conjuntura Econômica*, editados pela FGV, entre outros.²⁶²

A partir do final da década de 1940 se inicia o registro de uma série de dados e índices quantitativos da realidade econômica brasileira, que, no início da década posterior, já estavam disponíveis para a realização de análises acerca da evolução da economia brasileira – que vinham sendo publicadas pelo periódico citado *Conjuntura econômica*. Além disso, no caso da Comissão Mista – e esta é outra de sua especificidade naquele período –, pôde contar com a colaboração *Instituto Brasileiro de Economia (IBRE)*, fundado pouco depois e fazendo parte da Fundação Getúlio Vargas, que tinha como incumbência principal exatamente elaborar as contas nacionais.²⁶³ É citado no *Relatório* a colaboração de Alexandre Kafka, do IBRE da FGV como de suma importância para os trabalhos da Comissão Mista.²⁶⁴ Tal disponibilidade de dados e todo o suporte com que contou a Comissão Mista ajudam a compreender a abrangência da análise realizada. Portanto, o conjunto de dotações estatísticas com que pôde dispor a Comissão Mista é outro fator digno de destaque; tais dados estão contidos em anexo no segundo volume do *Relatório Geral*.²⁶⁵

Segundo os próprios termos do *Relatório*, outro dos aspectos pioneiros do trabalho da Comissão é o fato de ter sido a primeira abordagem à técnica do planejamento econômico no Brasil.²⁶⁶ Porém, este planejamento deve ser entendido enquanto *planejamento setorial*, principalmente através da coordenação de diferentes investimentos através de projetos cujos efeitos induzam também o desenvolvimento de outros setores da economia. Portanto, ao observar o conjunto dos projetos e o próprio texto do *Relatório*, fica clara a tentativa de obter uma espécie de efeito em cadeia oriundo da coordenação de investimentos em áreas correlatas

262O periódico *O observador econômico financeiro*, de propriedade de Valentim Bouças – membro da Comissão Mista, do Conselho Técnico de Economia e Finanças e que faz a abertura do *Relatório Geral* – data do final da década de 1930. Este periódico, entre 1955 e 1956, publicou uma parte do *Relatório Geral* da Comissão Mista. Recentemente, estas publicações feitas pelo *O observador econômico e financeiro* foram republicadas pelo Centro Celso Furtado, no segundo volume das *Memórias do desenvolvimento*.

263Segundo o *Relatório*, descrições e análises realizadas são buscadas em estudos especiais realizados em estudos especiais realizados em conjunto por economistas da FGV e da Comissão, assim como investigações técnicas e estudos de campo. COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (CMBEU). *Relatório Geral*, vol. I. Rio de Janeiro, 1954, p. 25, nota 1.

264Segundo René Dreifuss, Alexandre Kafka, posteriormente, faria parte da “Committee for Economic Development” (CED), órgão de associação do empresariado internacional. DREIFUSS, René. *A Internacional Capitalista: estratégias e táticas do empresariado transnacional (1918-1986)*. Rio de Janeiro: Editora Espaço e Tempo, 1986, p. 109.

265Foram elaborados pelos economistas estrangeiros Van der Meiren e Gustaf Loeb, então da FGV.

266CMBEU, *op. cit.*, p. 14.

e dependentes entre si da economia brasileira. Como veremos, o *Relatório* identifica, inclusive, que a primeira vez em que se obteve tal efeito coordenado foi de forma involuntária – por força da concentração temporal de uma série de investimentos que demandavam insumos importados – que foram temporariamente facilitados no início da década de 1950, entre outras razões, por causa do início do conflito na Coréia. Portanto, o sentido do planejamento econômico – ponto elementar do projeto desenvolvimentista –, além de ser de caráter setorial, se dava através da coordenação de investimentos e com seus efeitos em cadeia, além da contabilidade própria para a correta amortização dos investimentos e para a previsão de seus efeitos em termos de rentabilidade. Tal tipo de planejamento – tomando como base o *Plano de Metas* e o *PAEG* – teve forte influência sobre a elaboração da política econômica de governos posteriores o que destaca ainda mais o pioneirismo da Comissão.

O conceito de planejamento seccional teve o poder de ampliar extraordinariamente a percepção da importância do trabalho de pré-investimento que a CMBEU vinha elaborando. A *rationale* da proposta, conforme as conferências de Campos, era transformar os estrangulamentos setoriais em “pontos de germinação”, ou “de crescimento”, através de investimentos que tivessem o poder de irradiar expansão para o restante do sistema. O Plano de Metas, elaborado por Campos com o apoio de Lucas Lopes, estaria imbuído dessa filosofia, precursora do pensamento hischmaniano.²⁶⁷

Outro elemento que procuraremos dar destaque quando da análise da documentação do *Relatório*, é a sua preocupação com o caráter *histórico* – patente, especialmente, quando se aborda a questão da industrialização, do balanço de pagamentos, da inflação, e de outros aspectos da economia brasileira. Neste termos, por mais que se concentre em período não muito distante temporalmente – mais especificamente, depois de 1939, portanto, depois da Segunda Guerra Mundial, mas, sempre que possível e pertinente, recuando até o início do século –, o cuidado com a evolução no tempo dos diferentes processos econômicos é sempre dispensado. Talvez este seja um dos aspectos – junto com a consideração de elementos sociais e políticos para entender a realidade econômica – que é interessante observar neste *Relatório Geral*: portanto, os trabalhos da Comissão Mista, além de serem importantes do ponto de vista da história do pensamento econômico brasileiro, também o é, mais especificamente, para a história da historiografia econômica brasileira.²⁶⁸

Por fim, destacamos a presença da figura de Roberto Campos, um dos principais

²⁶⁷BIELSCHOWSKY, *op. cit.*, pp. 385-386.

²⁶⁸“A força da análise da CMBEU provinha da mesma fonte que nutria as análises da Cepal e de Furtado, ou seja, a perspectiva histórica”. *Ibid.*, p. 281. Este autor também lembra que a data de 1953 também é a data de conclusão (sendo publicado no ano posterior) do clássico de Furtado *A economia brasileira*, que posteriormente comporia a *Formação econômica do Brasil*, de 1959.

redatores do *Relatório Geral*, junto com Philip Glaessner (da seção norte-americana), no período *anterior* de manifestar-se abertamente como liberal – como ele mesmo admite e é destacado por Bielschowsky.²⁶⁹ Portanto um momento importante de sua formação e experiência na elaboração de política econômica, por mais que este posteriormente venha ser muito mais conhecido como baluarte do liberalismo brasileiro.

2.1. Dos objetivos da Comissão Mista

Os objetivos da Comissão Mista não eram os mesmos para as partes norte-americanas e brasileiras – em verdade, nem mesmo entre segmentos interiores aos dois governos. Como vimos anteriormente – e isto foi um dos objetivos do precedente capítulo –, no interior do governo norte-americano existiam opiniões divergentes acerca da exatidão em manter um programa de empréstimos para o Brasil – divergências que se aguçaram ainda mais quando da crise do balanço de pagamentos na primeira fase do segundo governo Vargas e por causa do decreto que no início de 1952 restringia as remessas e a movimentação de capitais para o exterior. O já mencionado Merwin Bohan era daqueles favoráveis a manutenção do empenho por parte do governo no programa da Comissão, especialmente por causa de seus *objetivos políticos*²⁷⁰, sendo a duração da Comissão, porém, algo que este já tinha definido desde outubro de 1951, como vimos.

Da parte brasileira, por sua vez, o significado da Comissão também não era homogêneo. Aqueles setores do governo do “grupo Lafer”²⁷¹ eram os mais empenhados nesses trabalhos, inclusive pelo fato que a força de sua posição no interior do governo – pró-Estados Unidos, ou, nas palavras de Campos, “internacionalista de meios” – dependia, em parte, do sucesso do intercâmbio com os norte-americanos, no caso, a própria Comissão Mista. Outro setor do governo, ligado à Assessoria Econômica de Vargas, apesar de não estar diretamente empenhado nos trabalhos da Comissão, não apresentava bloqueios ou objeções aos seus projetos e análises. Na estratégia de governo de Vargas, tanto a Assessoria Econômica quanto a Comissão Mista teriam funções complementares, antes que contraditórias.

No que diz respeito ao próprio conteúdo do *Relatório Geral*, os objetivos da Comissão Mista são manifestos dando destaque a outros aspectos. Seus objetivos seriam:

²⁶⁹*Ibid.*, pp. 106-106.

²⁷⁰Cf. *supra*.

²⁷¹ARAÚJO, Maria Celina d'. *O segundo governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

[...] a criação de condições para incremento do fluxo de investimentos públicos e privados, nacionais e estrangeiros, requeridos para acelerar o desenvolvimento econômico, assim como a eliminação de obstáculos que a esses investimentos se antepunham. O objetivo imediato consistia na preparação de projetos para inversões de capitais em setores básicos, sadiamente concebidos para assegurar um crescimento equilibrado e ordeiro da economia brasileira e *técnicamente ajustados aos requisitos de instituições de financiamento estrangeiro ou internacional, tais como o Banco de Exportação e Importação e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento*. Para esse fim, o meio escolhido foi a prestação de assistência técnica, através do intercâmbio de experiência e conhecimento tecnológico.²⁷²

A elaboração de projetos de investimentos candidatos a empréstimos por estas instituições internacionais de financiamento é exposto como sendo uma *técnica*. Portanto, a subordinação dos projetos de investimentos aos critérios do Bird, principalmente, se expõem, não em termos *políticos e ideológicos*, mas com uma espécie de isenção técnica. Na verdade, tal forma de expor o *saber* próprio à elaboração destes projetos de financiamento de longo prazo, como uma mera técnica, é de suma importância para entender a subordinação da condução da própria política econômica em favor de certo interesse; ou seja, como se não fosse, de fato, uma política, mas uma técnica. Posteriormente faremos mais considerações sobre esta “técnica” de elaborar projetos de financiamento de longo prazo.

Em outro ponto, quando discorre sobre o “Programa da Comissão Mista”, o *Relatório* novamente volta a discorrer sobre seus objetivos:

Para vencer os desequilíbrios resultantes acentua-se a necessidade de se formularem e executarem, com firmeza, medidas de política creditícia, fiscal e cambial, capazes de permitir a consecução e preservação de altos níveis de investimento e produção, com um ritmo menor de inflação e uma posição tolerável de balanço de pagamentos. Não menos urgente era a formulação e a execução prática de programas concretos de investimentos, destinados à eliminação de pontos de estrangulamento na produção de energia elétrica, nos sistemas de transporte pesado e na produção de combustíveis, capazes de entorpecer o ritmo de progresso econômico. Pela natureza de seu mandato, e em vista da limitação dos recursos financeiros, internos e externos, com que prudentemente poderia contar para o seu programa, a Comissão Mista concentrou esforços sobre dois objetivos restritos: *primeiro*, a elaboração de projetos prioritários concretos para a reabilitação de transportes e expansão de energia elétrica, suplementados por alguns projetos-pilotos nos setores de agricultura e indústrias; em *segundo* lugar, a *ativação de programas de treinamento e assistência técnica*.²⁷³

Sobre este segundo ponto, mais de 400 bolsas de estudos e intercâmbio nos exterior foram concedidas neste período, sendo de grande destaque o intercâmbio técnico na área de

272CMBEU, *op. cit.*, p. 21.

273Ibid., p. 129.

tecnologia agrícola.²⁷⁴

Outra função saliente das atividades da Comissão foi a da assistência técnica. Proporcionou-se, a técnicos oriundos de várias regiões do Brasil, a oportunidade de treinamento e de observação em universidades e organização industriais dos Estados Unidos. Também, em complemento ao plano de investimentos nos setores ferroviários e de transporte marítimo, foram organizados importantes programas de treinamento para o pessoal de direção que nêles serve. *Apesar do programa de assistência técnica ter interessado grande número de setores, economia, engenharia e indústria, foi na agricultura que se concentrou seu maior esforço.*²⁷⁵

Como vimos no Capítulo 2, quando discorriamos sobre a Missão Abbink, desde daquela época era aventada a possibilidade de organização dessas excursões para os Estados Unidos com o objetivo de criar uma espécie de “efeito demonstração” através da possibilidade de experimentarem como era a vida econômica de um país desenvolvido como os Estados Unidos. Desta forma, imaginava-se, o governo norte-americano poderia conseguir mais simpatia para as suas sugestões em termos de política econômica. Também data do período da Missão Abbink a preocupação com o desenvolvimento agrícola – mesmo que a questão da propriedade da terra fosse um “tabu para os brasileiros” –, já que, além do princípio do “self-help”, deveria se buscada uma forma equilibrada de crescimento econômico, sendo um dos pontos principais para obter este equilíbrio a aceleração do desenvolvimento agrícola.

Como já fizemos menção – e esta é uma característica do setor desenvolvimentista não nacionalista, nos termos de Bielschowsky –, apesar da ênfase na questão do crescimento econômico, o *Relatório* não se exime de buscar políticas de desenvolvimento que minimizassem os efeitos negativos sobre o balanço de pagamentos e na contenção da inflação:

O programa estabelecido foi ajustado quer aos limites impostos pela disponibilidade previsível de financiamento externo e interno quer à necessidade de evitar desaconselháveis pressões inflacionárias ou futuras sobrecargas no balanço de pagamentos.²⁷⁶

Apesar destes cuidados, a busca do crescimento econômico era a finalidade dos trabalhos da Comissão e remover os obstáculos – os pontos de estrangulamento – era o meio que se

274 Importante destacar que datava já de longo tempo o interesse de uma *fração* de produtores agrícolas na modernização de método agrícolas e no intercâmbio com os Estados Unidos. Como fizemos referência no Capítulo 1, aqueles produtores agrícolas que se *organizavam* em torno da *Sociedade Nacional de Agricultura* tiveram como principal feito na modificação no aparelho econômico do Estado ter influenciado a formação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Posteriormente, importantes intercâmbios na área de técnicas agrícolas ocorreu entre o Brasil e os Estados Unidos. Cf. MENDONÇA, Sônia Regina de. *O Ruralismo Brasileiro (1888-1931)*. São Paulo: Hucitec, 1997; *Id. Estado, educação rural e influência norte-americana no Brasil*: Niterói: Eduff, 2010.

275 *Ibid.*, p. 12, grifo nosso.

276 CMBEU, *op. cit.*, p. 11.

implementaria. Os projetos elaborados seriam exatamente a ferramenta para a consecução deste objetivo. Portanto, toda a análise sobre o conteúdo do *Relatório Geral* – que faremos a seguir – deve ter em perspectiva que os projetos, suas prioridades e ênfases, dão exemplo exatamente de boa parte daquilo que definiam como estrangulamentos.²⁷⁷

2.2. Das causas do crescimento econômico

O texto do *Relatório Geral*, antes de iniciar a análise das causas do crescimento econômico que ocorrera desde 1939, busca apresentar evidências deste crescimento.²⁷⁸ Segundo os dados a que se reporta, o produto nacional bruto em 1951 seria de 287 bilhões de cruzeiro, em contraste com os 41 bilhões de 1939.²⁷⁹ Tentando minimizar os efeitos da inflação durante o período – através de estimativas acerca da produção em termos físicos –, o *Relatório* chega à conclusão que, em termos reais, o crescimento do produto nacional bruto parecia ter sido de 2/3 desde 1939.²⁸⁰ Destaca que existe uma diferença substancial entre um incremento do produto real e o aumento da renda real:

No Brasil, nos últimos anos, a renda real superou por margem considerável, o incremento do produto real. Em verdade, a renda real aumentou de cerca de 92% entre 1939 e 1951. *A razão dessa discrepância está em que, em repetidas ocasiões durante o período 1939 e 1951, e mais particularmente entre 1949 e 1951, as relações de troca do Brasil melhoraram substancialmente, em outras palavras, os preços dos principais produtos exportados pelo país se altearam em proporção maior que os das importações, possibilitando destarte ao Brasil importar maior volume de mercadorias e serviços em troca de dado volume de exportações*²⁸¹

Frente a este excerto do *Relatório*, é importante que se faça uma retificação: a obra referência sobre a história do *Pensamento econômico brasileiro*, de Ricardo Bielschowsky afirma que o *Relatório* não faz menção à melhoria dos termos de troca – o que era enfatizado por Furtado e Gudin na época – como uma das fontes das altas taxas de investimento.²⁸² Como vimos, além de fazer a menção, genericamente, na melhora dos termos de troca, em nota, o *Relatório* afirma que em alguns anos (como 1948, 1949, 1951 e 1952), a disponibilidade de

²⁷⁷*Ibid.*, p. 25.

²⁷⁸Como nos referimos anteriormente, a Comissão reconhece o apoio recebido pelos economistas da FGV; isto já em nota do primeiro parágrafo do texto. *Ibid.*, p. 25, nota 1.

²⁷⁹A Comissão lembra que foi adotada, salvo em observação em contrário, a taxa de conversão de Cr\$20,25 por dólar; no primeiro capítulo, porém, adota a taxa de Cr\$30,00 por dólar, por julgar que refletiria melhor o nível de preços em 1951 que a taxa oficial.

²⁸⁰*Ibid.*, pp. 25-26.

²⁸¹*Ibid.*, p. 26, grifo nosso.

²⁸²BIELSCHOWSKY, *op. cit.*, p. 381.

bens e serviços teria superado a produção nacional bruta por causa da liquidação de reservas cambiais ou através do acúmulo de atrasados comerciais²⁸³. Pelo menos nos anos de 1951 e 1952 uma boa parte destas reservas que foram liquidadas – e que em boa parte foram usadas em bens de capital e matérias-primas, portanto, contribuindo de certa forma para o investimento – foram adquiridas através das melhoras dos termos de troca puxado, principalmente, pela alta a partir de 1949 do preço do café no mercado mundial (por causa da suspensão do teto imposto pelos Estados Unidos ao preço do café e por causa da liquidações dos estoques do governo).

Segundo o *Relatório*, as taxas de crescimento alcançadas pelo Brasil neste período foi das mais elevadas, jamais atingidas em toda a América Latina. No que diz respeito à produção industrial – como bem observou uma autoridade da Inglaterra – o Brasil, já no início da Segunda Guerra, contaria com o maior parque industrial da América Latina.²⁸⁴ Portanto, não se pode duvidar da consciência que tinha a Comissão sobre o intenso processo de crescimento econômico experimentado neste período. De 1939 até 1951, o crescimento do produto real teria sido, em médias anuais, de 4,3 e 1,9% *per capita*; tomando apenas o período após o fim da Segunda Guerra, a taxa média teria sido de 6% na produção total e de 3,2% *per capita*.²⁸⁵

Após atestar a existência e a magnitude do crescimento experimentado naquele período, o *Relatório* da Comissão se ocupa exatamente com aquilo que é o objetivo principal de sua análise: as razões para tão pronunciado crescimento. Em termos gerais, a principal razão apontada pela Comissão é o aumento no nível dos investimentos – públicos e privados.

O rápido incremento do produto real no período de 1946/1951 espelha em parte os efeitos de uma escala relativamente elevada de investimentos públicos e privados. Com base nas melhores estimativas disponíveis [...], o investimento bruto parece se ter mantido num nível correspondente a 15% do produto nacional bruto nos anos de 1947/1950, alteando-se para cerca de 18% durante 1951, nível provavelmente mantido em 1952. Conquanto se possa inferir que em 1939, único ano de pré-guerra para o qual existem estimativas comparáveis, a proporção dos investimentos para a produção total não tenha sido flagrantemente inferior à que se verificou no período 1947/1950, não é menos verdade que os investimentos absolutos em termos reais, atingiram níveis muito mais elevados que em qualquer época passada.²⁸⁶

Destaca-se que uma parte substancial destes investimentos – mais de 2/3 – tem sido realizada pelo setor privado, sendo em boa parte deste período, inclusive, superior a 80% (como em 1939 e no período 1947-1951).²⁸⁷ Além disso, uma boa parte desses investimentos

283CMBEU, *op. cit.*, p. 26, nota 3.

284Apud MALAN *et al.*

285CMBEU, *op. cit.*, p. 26.

286Ibid., p. pp. 27-28, grifo nosso.

287Malan *et al.* lembram que, segundo os dados corrigidos acerca do investimentos – publicados na década de

estariam sendo feitos na aquisição de equipamentos – perfazendo cerca da metade destes tipos de investimentos. Apesar de fazer essas afirmações lastreado em dados estatísticos, o *Relatório* menciona que é perceptível mesmo visualmente nas grandes cidades o grande aumento dos investimentos privados realizados nos últimos anos. O grande aumento do número de caminhões e outros veículos comerciais (que teriam quadruplicado desde o fim da guerra) é um dos elementos que dão testemunho do substancial incremento do investimento privado. Segundo o *Relatório*, o Brasil importou, entre 1951 e 1952, 122.000 caminhões, totalizando US\$250 milhões neste tipo de investimento. Tal fato patentearia, pela existência substancial desta demanda, que o Brasil já estava habilitado a desenvolver a sua indústria de bens de capital. Aqui é importante notar que o lado da *demand*a é sempre enfatizado como chave para entender a formação do setor industrial; ou seja, como nesse caso, por força do Brasil importar em nível substancial bens de capital – no caso, caminhões – este já estaria apto a receber este setor de produção. Dentro do *Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI)*, outro importante órgão formulador de política econômica durante o segundo governo Vargas, junto com a Comissão Mista e a Assessoria Econômica, contaria com uma subcomissão especificamente voltada para o desenvolvimento ainda maior da indústria de transportes.²⁸⁸

Como veremos posteriormente, uma das grandes preocupações dos planejadores da Comissão – e também dos anteriores da Missão Abbink – era perscrutar as possibilidades de poupança interna que pudessem ser canalizadas para o processo de desenvolvimento. Neste sentido, os diferentes setores em que estavam sendo empregados os investimentos anteriores aventados, mereceram interesse por parte do *Relatório*. Neste sentido, recebe grande destaque no *Relatório* e em outras partes a *indústria da construção*:

É notório que a atividade industrial privada de construções se vem mantendo em alto nível, em todo o período de após-guerra. Em 1947 respondeu ela por nada menos de 40% do investimento bruto total e 47% do investimento bruto privado, um aumento extremamente significativo se comparado com 1939, quando tal tipo de investimento respondeu por apenas 16% do investimento bruto total e 20% das inversões brutas do setor privado. A atividade de construção declinou desde 1947 e nos últimos dois anos parece ter representado cerca de 1/4 das inversões brutas totais e cerca de 1/3 das inversões privadas. A característica mais inquietante da construção imobiliária privada, no presente, não é tanto o seu vulto absoluto como a sua *tremenda concentração no Distrito Federal e na cidade de São Paulo*, que em conjunto absorvem mais de 60% do total das construções privadas, assim como o fato de que uma *parcela elevada consiste de investimentos especulativos em*

1970, a participação do setor privados nos investimentos totais foi minorada. MALAN *et. al.*, *op. cit.*

288Cf. LEOPOLDI, Maria Antonieta. “O difícil caminho do meio: Estado, burguesia industrial e industrialização no segundo governo Vargas (1951-1954)”. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (orgs.). *História econômica do Brasil Contemporâneo*. 2. ed. revista. São Paulo: HUCITEC/EDUSP/ABPHE/Imprensa Oficial, 2002.

*apartamentos para as classes de rendimentos elevados.*²⁸⁹

Mesmo não se posicionando abertamente contra o uso de uma parcela tão elevada dos recursos investidos no país em construções, o pouco efeito sobre a produtividade geral da economia brasileira faz a Comissão ver com apreensão esta proporção; além disso, como veremos, uma boa parte dessa canalização de recursos para esta indústria específica se daria, no entendimento da Comissão, por força do ambiente inflacionário que se vivia naquela conjuntura que estimulava o investimento em empreendimentos imobiliários.

O crescimento observado na agricultura também era algo digno de nota para a Comissão, ainda mais por se buscar um crescimento equilibrado entre os setores da economia – especialmente entre a indústria e agricultura. Neste caso, o destaque vai para a recuperação da rentabilidade da produção cafeeira, por força da grande alta observada no preço internacional do café após 1949. Entre novas plantações e substituição de antigas, estima-se que os investimentos anuais ultrapassem Cr\$700 milhões. O que importa notar também, segundo o *Relatório*, é o aumento da compra de equipamentos agrícolas a níveis jamais atingidos no passado. “O número de tratores que era de 9.000 em 1949, cresceu para 29.000 em fins de 1951. Mais 10.000 foram importados em 1952”.²⁹⁰ Esta percepção por parte da Comissão Mista do aumento na aquisição de equipamentos agrícolas (sendo boa parte destes importados, como os tratores) é importante destacar, pois aponta o beneficiamento de uma boa parte do produtor rural com o regime de controle de importações que vigorou no período 1947-1952, já que era privilegiado no acesso de divisas para a importações destes equipamentos agrícolas importados.²⁹¹

Percebido este aumento no crescimento na renda e no produto da economia brasileira e

²⁸⁹*Ibid.*, p. 30, grifo nosso.

²⁹⁰*Ibid.*, p. 29.

²⁹¹Poder-se-ia esperar que uma boa parte dos produtores agrícolas para exportação fossem contra o regime de câmbio sobrevalorizado, já que isto implicaria em uma transferência de renda para setores importadores de bens privilegiados nas licenças para importar (como maquinários). Além de neste caso esses produtores para exportação gozarem de uma redução de custos, já que adquiriam equipamentos com preços subsidiados por força da sobrevalorização, também não seriam os principais beneficiados de uma imediata desvalorização que pudesse melhorar a colocação de seus produtos no mercado mundial – já que maior parte dessas rendas ficariam com o capitalista responsável pelo comércio de exportação destes produtos, dado o caráter oligopsonico do mercado desses gêneros. Tal aspecto é demonstrado por Armando Boito Jr. nos periódicos da *Sociedade Rural Brasileira*: “Figuremos o caso do cafeeiro. Precisamente nesse instante de aviltamento das taxas [de câmbio], sobretudo se isso ocorrer fora da colheita, ele já não poderia possuir nem mais uma saca de café. Então o beneficiário seria o intermediário, isto é, o detentor efêmero da mercadoria”. “A importação de tratores, máquinas e aparelhos agrícolas, adubos, inseticidas, aspersores de irrigação, automóveis, jipes, caminhões, gasolina e lubrificantes é feita em dólares ou outra moeda estrangeira. O barateamento da produção agrícola depende, ainda uma vez, do poder aquisitivo de nossa moeda, isto é, de um câmbio favorável, que significa menor preços da moeda estrangeira (em) cruzeiros”. *Revista da Sociedade Rural Brasileira*, nº. 381, outubro de 1952; nº 382, novembro de 1952. *apud* BOITO JR., Armando. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 50.

também reconhecido o substancial aumento na taxa de inversões em relação ao produto, cabe procurar como foi possível e como de fato ocorreu este incremento na formação de capital – entendido enquanto investimento em capital fixo – desde os períodos mais recentes. Dois elementos forneceriam, em parte, a explicação para este processo: i) a liquidação de poupanças anteriores mantidas sob a forma de reservas cambiais; ii) a acumulação de atrasados comerciais.

Em 1947, 1948 e 1949, o déficit corrente no balanço de pagamentos atingiu 2,8, 0,8, e 2,1 bilhões, respectivamente, totalizando 5,7 bilhões ou cerca de 7% do total das inversões brutas domésticas nesses três anos. Em 1950 registrou-se um superávit de 2,2 bilhões de cruzeiros nas transações correntes, porém em 1951 e 1952 os déficits atingiram a 6,9 e 12 bilhões de cruzeiros. As inversões brutas domésticas, que alcançaram 52 bilhões em 1951 e, provavelmente o mesmo nível, se não mais alto, em, 1952, foram assim financiadas direta ou indiretamente em proporção desusada pelo endividamento no exterior.²⁹²

Ainda estava recente naquele período a crise cambial que ocorrera em 1951-1952 e, portanto, tal elemento não escapou à percepção do *Relatório*, apontando que esta alta proporção do déficit no balanço de pagamentos em relação aos investimentos se tornara ainda mais alta em 1951 e 1952. Destacamos que, mesmo reconhecendo que uma parte considerável das importações daquele período se destinava para investimentos com equipamentos e matérias-primas – como na indústria e na agricultura –, e isto por força do sistema de licença prévia vigente, este não pode ser tomado como sendo em sua totalidade investido na formação de capital. Afinal, remessas, transferências de capitais e serviços da dívida configuravam-se parte não negligenciável dos repasses de divisas para o exterior. Talvez, por força da grita anterior que gerou (principalmente entre os membros do Bird, como vimos no capítulo anterior), a relação entre a situação desfavorável no balanço de pagamentos e os altos níveis de investimento merecera destaque pela Comissão. Na verdade, como vimos, tal característica é distintiva deste setor desenvolvimentista simpático à associação com o capital estrangeiro (ou, nos termos de Bielschowsky, *desenvolvimentistas não nacionalistas*): a busca do equilíbrio entre o cuidado com as questões de ordem monetária, creditícia e no balanço de pagamentos, apesar de perseguir o crescimento econômico – independente do sucesso ou não das medidas implementadas pelos seus representantes, quando ocupando quadros de autoridade econômica.

Os altos níveis de investimentos nos últimos anos daquela conjuntura e o endividamento externo não são os únicos fatores que explicariam o crescimento econômico registrado. Em

²⁹²*Ibid.*, p. 30.

seção do *Relatório* intitulada “Fatores básicos que afetam o ritmo do crescimento”, o primeiro fator exposto é, de forma surpreendente, o que foi chamado de “A evolução do espírito de empresa” ocorrida nos últimos tempos nas grandes cidades brasileiras, ou seja, de agentes econômicos que estivessem atentos às formas de maximizar a rentabilidade de seus empreendimentos e que estivesse em sintonia com as mais modernas técnicas de gestão, administração, contabilidade, etc., que pudessem elevar a eficiência e a produtividade da economia brasileira. Em outros termos, tratava-se de perceber o desenvolvimento dos agentes econômicos responsáveis pela aplicação de uma *rationale* mais adequada ao aumento da rentabilidade e produtividade do sistema econômico brasileiro. Tal descrição da evolução do espírito de empresa, que Malan *et al.* chamaram de “impressionista”, é de grande importância para o efeito propagandístico e demonstração que se busca em missões econômicas como esta. Neste sentido, em uma de suas incursões na análise histórica, o *Relatório* aponta três tipos de empresários e três vagas distintas de surgimentos destes agentes:

A emergência de um grupo, em constante expansão de homens de empresa, é um dos aspectos dominantes da vida nas principais cidades do país, particularmente em São Paulo, centro de Minas Gerais, Pernambuco, Distrito Federal e Rio Grande do Sul (Porto Alegre). Distinguem-se de um modo geral, três grupos de homens de empresas, representando três períodos de industrialização particularmente ativa. Primeiramente, os proprietários ou operadores das indústrias mais antigas, de tecidos e produtos alimentícios, muitas das quais se iniciaram antes ou durante a primeira guerra mundial. Segundo, um grupo que foi atraído para a indústria depois do colapso do café, nos primeiros anos da grande depressão. Terceiro, um grupo que se aproveitou do ensejo criado pelo clima desusadamente favorável à industrialização, que prevaleceu desde o início da segunda guerra mundial. É particularmente notável como muitos dos empresários que iniciaram suas atividades na década dos anos trinta conseguiram, agressiva e vigorosamente, dilatar as fronteiras dos seus negócios e ramificar suas atividades durante e após a última guerra.²⁹³

Como se percebe, três marcos temporais são estabelecidos: antes e durante a Primeira Guerra; após os primeiros anos da depressão; e após o início da Segunda Guerra. Segue o *Relatório* afirmando que a relação entre esses empresários e os governos – surgidos em todos esses três períodos –, tem sido complexa. Se por um ponto de vista estes empresários se beneficiaram com a preferência na aquisição de licenças cambiais para importação de insumos, do efeito protecionista implícito na sobrevalorização do câmbio e com o farto acesso a crédito, por outro uma série de ineficiências na gestão da máquina pública estariam emperrando o desenvolvimento desses empresários, especialmente no que diz respeito a segmentos dos serviços públicos sob propriedade do Estado – em especial os transporte e o fornecimento de energia (além, é claro, das dificuldades encontradas por aqueles empresários

293 *Ibid.*, p. 31.

preteridos na aquisição das licenças para importar).

Frente a um ambiente de estímulos tão díspares que este novo empresário tem de enfrentar, estaria emergindo “um tipo imaginativo e adaptável de homem de empresa”, que estaria atento à adoção de padrões industriais e inovações tecnológicas, além de estar pronto a adaptar-se às situações cambiantes do mercado, que ofereceriam riscos e oportunidades. Um exemplo citado desta disposição por parte deste empresário no desenvolvimento tecnológico seria o apoio que estaria recebendo o Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo²⁹⁴.

Porém, frente a todos esses interesses manifestados por estes novos homens de empresa, o que mais o *Relatório* sublinha é:

[...] cuidado para o melhoramento de métodos administrativos, inclusive a adoção de processos modernos de contabilidade de custo. Últimamente, tem-se estabelecido no país algumas firmas consultoras de engenharia e uma certa consciência de custos está emergindo, a despeito do ambiente inflacionário. Esta consciência dos custos de produção industrial contrasta vivamente com a tradicional nebulosidade em relação à contabilidade de custos, típica da agricultura e das formas especulativas de comércio e indústria.²⁹⁵

Este destaque não é de se estranhar, já que um dos objetivos manifestos da Comissão Mista era o aprimoramento destas técnicas de administração e contabilidade no Brasil – lembrando que em torno do funcionamento da Comissão estava a criação do BNDE (entidade imbuída destes novos métodos de administração e de contabilidade) e a aprovação de nova legislação ferroviária que promovesse a união das ferrovias de propriedade do Estado sob a *Rede Ferroviária Federal S.A* (sendo esta *holding*, de propriedade majoritariamente estatal, estabelecida apenas anos mais tarde). Mas que tipo de contabilidade e de administração seria esta que buscava-se disseminar entre os empresários brasileiros? No que diz respeito à administração, seria aquela voltada para a garantia do funcionamento rentável dos empreendimentos, *i. e.*, voltada para a produção de lucro e que pudessem assegurar aos proprietários destas empresas a sua saúde financeira.²⁹⁶ No que diz respeito à contabilidade, se

294Hoje em dia mais conhecido como IPT. Fundado em 1899 como *Gabinete de Resistência de Materiais*, pelo governo de São Paulo, tinha como objetivo realizar estudos técnicos, como o próprio nome dizia, sobre a resistência de aplicação de materiais, especialmente, voltada para a construção civil. Em 1926, sob a direção do engenheiro Ary Torres (que, lembrando, é o presidente da seção brasileira da Comissão Mista), é criado o *Laboratório de Estudos de Materiais (LEM)*, ampliando os estudos do antigo gabinete, participando em construção de ferrovias, rodovias e, importante notar, se engajando na Revolução Constitucionalista de 1932, no estudo de materiais bélicos. Em 1934, pelo mesmo Ary Torres, o LEM passa a se chamar *Instituto de Pesquisas Tecnológicas*. A partir de então se envolve em uma diversificada gama de atividades de pesquisas e desenvolvimento técnico – barragens, aviação, combustíveis, grandes obras, etc. Hoje se encontra instalada no *campus* de Butantã da Universidade de São Paulo.

295Ibid., p. 32.

296Cf. PEREIRA, *op. cit.*, quando este se refere à preocupação do Bird em efetuar empréstimos para projetos bancáveis.

tratava de difundir técnicas que pudessem garantir a solvência, amortização e retorno de investimentos de longo prazo; portanto, contabilidade afim com as previsões de pagamento dos serviços dos empréstimos efetuados pelo Eximbank e Bird, indispensável para aquisição destes mesmos empréstimos – pelo menos junto ao Bird. Lembrando que um dos objetivos que a Comissão Mista se arrogava era exatamente dar inteligibilidade técnica aos projetos de investimento à essas instituições internacionais de financiamento. O aprendizado deste tipo de saber contábil - “cash-flows”, previsões de amortização, etc. - é algo enfatizado tanto por Lucas Lopes e Roberto Campos em depoimentos posteriores sobre suas experiências na Comissão Mista. Mais à frente traçaremos mais algumas considerações sobre este ponto.

Apesar da emergência deste tipo novo de mentalidade empresarial, em muitas outras regiões e setores da economia ainda predominaria uma tendência retrógrada e avessa à adoção de novas praxes para os negócios:

[...] tendência de abstenção em relação a empreendimentos de longo prazo e pelo seu interesse na obtenção de altos lucros por unidade e benefícios a curto prazo.²⁹⁷ Não menos significativas são as ocorrências no campo da organização de negócios e de financiamento. Predomina ainda, sem dúvida, a organização industrial do tipo patriarcal, encerrada em unidades familiares fechadas. *Mas começam a surgir gradualmente as sociedades comerciais impessoais que recorrem para o financiamento a numerosos investidores individuais, assim como ao nascente mercado de títulos. O declínio da firma patriarcal abre terreno para a emergência de uma classe de gerentes profissionais.*²⁹⁸

Neste ponto da documentação produzida pela Comissão Mista, revela-se um importante componente do projeto de desenvolvimento – capitalista, é claro – deste setor que se reunira sob esta experiência de cooperação técnica. Como vimos quando da análise do *Relatório Final* da Missão Abbink, uma das formas adequadas ao levantamento de fontes internas de poupança para investimentos produtivos que carecia de desenvolvimento no Brasil era exatamente o *mercado de títulos*. Aqui, novamente, é colocado como de suma importância a formação de toda uma categoria de gerentes profissionais tecnicamente capacitados que deveriam levar à cabo a administração direta dos empreendimentos capitalistas. Além disso, tendo como parâmetro de comparação a própria economia norte-americana – com gigantescos níveis de *concentração* e *centralização* de capitais próprios da economia dos Estados Unidos do pós-guerra – e as formas como boa parte dos empreendimentos de grande porte eram tocados, ou seja, através de grandes firmas monopolísticas administradas por uma série de executivos formados em modernas técnicas de administração e contabilidade, a difusão deste

²⁹⁷Tal ponto também é destacado no *Relatório Final* da Missão Abbink.

²⁹⁸*Loc. cit.*, grifo nosso.

modus operandi na administração dos negócios era algo que contribuiria intensamente para o estímulo daquele que é encarado como o próprio agente deste processo de desenvolvimento capitalista: o moderno empresário capitalista.²⁹⁹ Outro ponto a destacar é que a emergência desta nova categoria de gestores profissionais é abordada em conjunto com a necessidade de desenvolvimento de um mercado de títulos, apontando para a relação entre esses dois processos: o desenvolvimento do moderno capitalismo industrial (com altos níveis de concentração e centralização de capitais, portanto, monopolista) e a complexificação e desenvolvimento da esfera financeira.³⁰⁰

O *Relatório* também aplaude o desenvolvimento desta racionalidade econômica atenta aos custos e ganhos das atividades produtivas também no campo. Afinal, também a difusão de técnicas modernas de administração e de produção agrícola era de fundamental importância para manter equilibrado o processo de desenvolvimento almejado.

Em vista de que o vigor do crescimento industrial e urbano, assim como a suavização [sic] das transformações estruturais dêles resultantes, dependem grandemente do desempenho dos setor agrícola, *como supridor de alimentos, matérias-primas e mão-de-obra para cidades e indústrias e principal fornecedor de divisas*, parece de importância ressaltar que também na agricultura se registra, gradualmente, a emergência de nova mentalidade.³⁰¹

Na estratégia de desenvolvimento traçada pela Comissão Mista, além da remoção dos pontos de estrangulamento existentes, reservava-se um lugar de destaque para a produção agrícola, que deveria ser cada vez mais gerida em termos capitalistas – sensível às variações de preços e custos: o de *fornecedor de alimentos e mão de obra para as cidades e indústrias e de divisas*. Como se depreende, não se esperava que o movimento migratório do campo para a cidade cessasse no futuro próximo, contribuindo para o fornecimento de força de trabalho.

Acerca do desenvolvimento desta mentalidade empresarial no campo, o *Relatório* lamenta a sua restrição à apenas algumas esferas – como na produção de café, açúcar, arroz e

299A obra clássica sobre o capitalismo norte-americano de Baran e Sweezy, *O capitalismo monopolista*, em seu segundo capítulo dedica-se ao funcionamento das grandes corporações americanas e do como se dá a formação de seus quadros de gerência. Segundo nosso entendimento, uma parte destas características de gestão descritas pelos autores eram exatamente as que os membros da seção norte-americana buscava difundir no Brasil. Seu principal órgão irradiador – onde também viria se acomodar uma boa parte dos membros brasileiros da Comissão depois de seu fim – seria o BNDE. Cf. BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. *Capitalismo monopolista: ensaio sobre a ordem econômica e social americana*. 2. ed. São Paulo: Zahar Editores, 1974. Como se pode depreender das estratégias de desenvolvimento prevista pela Comissão Mista e pelo setor não nacionalista, estas implicavam em concentrar os recursos disponíveis para que pudesse efetuar os investimentos necessários. Apesar de isto não ser enfatizado, a própria política de fomento a determinados setores econômicos implicava em seu nascimento já de forma monopolizada – ou seja, concentrada. Portanto os objetivos não eram somente o de concentração das poupanças internas disponíveis, mas estimular este setor mais moderno da economia – ou seja, o mais monopolizado.

300Cf. Capítulo 2 sobre a abordagem deste assunto pela Missão Abbink.

301Ibid., p. 33, grifo nosso.

hortícolas em São Paulo; cana-de-açúcar e hortícolas no Rio de Janeiro e em algumas regiões de Pernambuco; trigo e arroz no Rio Grande do Sul; laticínios em certas regiões de Minas Gerais e Rio de Janeiro. Porém dá grande destaque a algumas áreas no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina “[...] onde há muito existe uma agricultura intensiva de tipo europeu, contrastando com a maioria de outras regiões brasileiras, onde predomina uma agricultura nômade e destrutiva”.³⁰² Portanto, é este o tipo de agricultura intensiva que deveria ser estimulada para obter desenvolvimentos consideráveis no campo.

Essas considerações acerca da nova mentabilidade empresarial que estaria se desenvolvendo no Brasil no últimos tempos, ou seja, atenta às formas de maximizar a rentabilidade das unidades produtivas através do aprimoramento dos métodos administrativos e de produção era apontado como uma alternativa para aumentar os rendimentos dos agentes econômicos sem que seja necessário depender de aventuras especulativas. Portanto, segundo o *Relatório*, o desenvolvimento deste tipo de praxe empresarial não pode ser negligenciada em qualquer tipo de estratégia de desenvolvimento; em outras palavras, aquilo que Lafer costumava chamar de *mística do desenvolvimento*³⁰³, também implicaria no incentivo à difusão deste moderno empresário brasileiro e é de suma importância para explicar o crescimento da economia percebido.

A taxa rápida de crescimento do produto real em períodos recentes, reflete, naturalmente, não apenas os altos níveis absolutos de investimentos físico, mas, também o nascimento de uma nova mentalidade produtora, que se preocupa com o incremento do produto por homem-hora, e por cruzeiro investido em instalações e equipamento.³⁰⁴

Portanto, não adiantaria um grande aumento no nível de investimentos se os agentes destes investimentos não estivessem atentos a possibilidades de aumento da produtividade – por cruzeiro investido e por homem-hora –, possibilitando o aumento da extração de mais-valia *relativa*, o que é próprio do desenvolvimento da produção industrial em larga escala e que se amplia com grandes níveis de concentração e centralização de capitais.³⁰⁵

Outro aspecto associado ao crescimento econômico observado desde a Segunda Guerra

³⁰²*Loc cit.*

³⁰³ “[Lafer], desde seus tempos como deputado no governo Dutra, já falava da necessidade de uma *mística do desenvolvimento*. [...] “A expressão *mística do desenvolvimento* era freqüentemente usada no debate econômico da época. Lafer, concordando neste ponto com o grupo da Cepal usava-a num sentido positivo de mobilização para o desenvolvimento”. CAMPOS, *op. cit.*, p. 168.

³⁰⁴*Ibid.*, p. 34.

³⁰⁵ Sobre extração de mais-valia relativa, a moderna indústria e as suas implicações na subordinação real do trabalho ao capital, cf. MARX, Karl. *O Capital, Livro I, Capítulo VI (Inédito)*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1978; *Id.*, *O capital: crítica da economia política. Volume I, Tomo I: o processo de produção do capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

foram, como diz um dos subtítulos, os “melhoramentos em tecnologia, educação e saúde”; na verdade, para se conseguir, inclusive, os aumentos de produtividade aventados anteriormente grandes avanços deveriam ser feitos nessas áreas. Neste sentido, registra-se o aumento do intercâmbio de informações técnicas com países estrangeiros desde a guerra, através de licenciamento de patentes e métodos de produção que implicariam em aprimoramento das técnicas produtivas usadas na indústria brasileira. Assim como a Missão Abbink, menciona-se de forma muito positiva o trabalho implementado pelo *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)*, fundado em 1942, como cumprindo um fundamental papel no treinamento de trabalhadores industriais.

No caso de outros pontos dos índices educacionais, a situação não era tão favorável; as taxas de analfabetismo da população acima de 5 anos permanecia nos elevados 57%, apesar deste índice ter sido de 62% em 1940. Também se registra o aumento de diplomados universitários no país, apesar de lamentar-se que o Brasil não tivesse sido alvo de uma grande leva de imigrantes estrangeiros nos últimos 20 anos, mesmo que os conflitos na Europa tivessem feito que um número considerável de “[...] europeus capacitados, revelando apreciável iniciativa, se transferissem para o Brasil”.³⁰⁶ Além disso, a vinda de técnicos estrangeiros pelas firmas subsidiárias de companhias estrangeiras é também apontada como um importante fator no avanço nos métodos de produção.

Faça-se, entretanto, a ressalva de que o suprimento de engenheiros e gerentes experimentados é insuficiente, não somente para as necessidades presentes mas, sobretudo, para as exigências futuras de uma economia em franca expansão.³⁰⁷

Como não é raro acontecer até nossos dias, argumenta-se, indiretamente, na disponibilidade de empregos qualificados no país para fazer frente às novas demandas da indústria e de outros setores dinâmicos da economia. Portanto, este “fator humano” não deveria ser descuidado em uma plano de desenvolvimento – lembrando que o intercâmbio técnico era uma das principais prioridades da Comissão Mista e que mais de 400 bolsas de estudos no exterior foram concedidas sob os auspícios da Comissão. Além de apontar esta falta de técnicos, busca-se tomar medidas no sentido de remediá-la – no caso, através de treinamento no exterior.

Mesmo sendo esses avanços ainda muito aquém dos desejados, eles não podem ser deixadas de lado, segundo o *Relatório* para o entendimento da elevação da renda e do produto experimentado no país.

³⁰⁶*Ibid.*, p. 33.

³⁰⁷*Loc. cit.*

O outro elemento de fundamental importância apontado para o avanço da industrialização foi a *amplitude e expansão do mercado interno*. Como fizemos alusão anteriormente, a *demand*a é sempre privilegiada na análise do *Relatório*, o que o faz dispensar especial atenção a este aspecto. A magnitude deste mercado interno parecia garantir que esta expansão industrial se sustentaria a longo prazo exatamente pela magnitude deste mercado – que já era apreciável quando do próprio início do processo de industrialização. Na verdade, segundo o *Relatório*, quando se inicia este processo o mercado interno era quase que essencialmente urbano “[...] resultante da concentração de rendas e riquezas criada pela produção tradicional de exportação e atividades correlatas comerciais, financeiras e governamentais”.³⁰⁸ Portanto, no entendimento da Comissão, se por um lado por longo tempo as atividades voltadas para a exportação exerceram forte atração sobre as exíguas poupanças que poderiam ser investidas em outros empreendimentos existentes na economia brasileira, contribuiu, por outro lado, para a formação deste mercado interno – mesmo que concentrado.

No nordeste do Brasil, se concentravam em torno de cidades como Fortaleza, Recife e Salvador, empórios de algodão, açúcar e cacau. No Centro e Sul do Brasil, o núcleo governamental e comercial do Rio de Janeiro, as cidades do Centro e Sul de Minas Gerais, a cidade de São Paulo, ponto e concentração da riqueza cafeeira e da rede de transportes de todo o *hinterland* de São Paulo, Mato Grosso, Goiás e Norte do Paraná, os centros de exportação e comércio do Rio Grande do Sul – constituíam o mercado urbano mais importante, representando, em conjunto, uma proporção assombrosa da renda e do consumo nacionais.³⁰⁹

O fato é que com o próprio desenrolar do processo de industrialização, este mesmo mercado interno se expandiu bastante – dados os efeitos intersetoriais criados pela demanda por insumos criados pela própria indústria emergente; e isto não apenas nas grandes cidades:

O processo de industrialização e, sobretudo, a rápida e concentrada urbanização que o acompanhou, alargaram grandemente os mercados citadinos. [...] o restabelecimento da lucratividade da agricultura, assim como o incremento da produção comercial de alimentos, foram responsáveis pelo surto e crescimento de um número considerável de cidades médias no interior.³¹⁰

Já se havia feito menção à demanda por equipamentos agrícolas que recentemente teriam se desenvolvido no setor agrícola; porém, o aumento na produção para abastecer as crescentes cidades teria feito que pequenas e médias cidades se desenvolvessem e também pudessem representar uma parcela cada vez mais significativa da demanda por bens industrializados.

³⁰⁸*Ibid.*, p. 35.

³⁰⁹*Loc. cit.*

³¹⁰*Loc. cit.*

Assim sendo, a industrialização também contribuiria aumentando as dimensões do mercado interno, mas também através do estímulo que criaria em zonas produtoras de alimentos para as cidades que, por sua vez, representariam demanda para a indústria. Portanto, seria crescente a interdependência e integração do mercado interno brasileiro – fato que foi ainda mais estimulado pelo desenvolvimento dos sistemas de transporte nestes sentido (no caso, destaca-se o maior desenvolvimento do transportes rodoviários).

Segundo as estimativas do *Relatório*, a renda total das regiões economicamente mais significativas do país seria de cerca de Cr\$200 bilhões (US\$6,7 bilhões), sendo, portanto, um índice esclarecedor do tamanho do mercado interno brasileiro no início da década de 1950 – segundo o *Relatório*, equivalente a 40% do mercado do Canadá.³¹¹ Sendo assim, conclui a Comissão:

Num mercado dessas dimensões já se torna possível a produção em escala adequada, da maioria de bens duráveis e não duráveis de consumo, assim como de vários bens de equipamento. Em verdade, não raro várias unidades de produção de tamanho ótimo são necessários para satisfazer o mercado.³¹²

Em outras palavras, o Brasil estava pronto para aprofundar ainda mais o seu processo de industrialização para a produção de bens de capital – além de ampliar a de bens de consumo duráveis e não duráveis – por exatamente poder contar com uma demanda estável representado pelo crescente mercado interno. Desta forma, objetiva-se integrar e subordinar o conjunto da economia brasileira aos modernos métodos de produção adequados ao aumento da produtividade e da rentabilidade do sistema.

Para que este mercado interno pudesse funcionar adequadamente como fator estimulante da produção nos mais diversos setores da economia, aquilo que o *Relatório* chamou de *sensibilidade e adaptabilidade da economia a variações de preços e de mercado*³¹³ era algo que deveria existir. E, neste sentido, tanto as lavouras quanto as indústrias teriam apresentado respostas positivas nos últimos 20 anos, especialmente quando das distorções geradas no quadro geral de preços durante o último conflito – lembremos do crescimento da importância das exportações de têxteis industrializados durante este período, e isto frente a sérias restrições à importação de insumos. Como se observa através do encadeamento de fatores que explicariam o crescimento, subentende-se que esta sensibilidade e adaptabilidade aos

³¹¹Segue a seguinte nota: “É verdade que os níveis de renda per capita, ainda que nesta área de rendimentos altos, apenas representam um quinto daqueles do Canadá, e as desigualdades entre classes sociais e econômicas, assim como entre a população rural e urbana, são muito mais amplas que naquele país”. *Ibid.*, p. 36, nota 4.

³¹²*Ibid.*, p. 36.

³¹³*Loc. cit.*

estímulos da demanda seriam função da proliferação da moderna mentalidade empresarial que estaria se desenvolvendo e que fez referência o *Relatório* anteriormente.

Mais um fator de grande importância é levantado pela Comissão como fundamental para entender o crescimento econômico experimentado nos últimos anos: *mobilidade de capital e mão de obra*. Neste ponto da documentação, se aborda questões atinentes à oferta de mão de obra e os movimentos migratório que vinham ocorrendo. Como vimos no Capítulo 1, a partir dos anos 1920 já é perceptível um significativo aumento da população urbana brasileira que, a partir da década de 1940 toma forte impulso.³¹⁴

A migração de dezenas de milhares de baianos, mineiros, nordestinos e fluminenses para as grandes cidades industriais na década de 1940/1950, tem sido frequentemente acentuada, mas não menos significativo é o fato de muitos milhares de paulistas, gaúchos e mineiros, assim como contingente importante de nordestinos, estarem encabeçando a grande ofensiva cafeeira rumo ao norte do Paraná e sul do Mato Grosso, assim como a contínua expansão agrícola no oeste de São Paulo e no Estado de Goiás. Com efeito, em cada biênio passado, entre 200 e 300 mil pessoas de outros Estados ingressaram no Estado do Paraná.³¹⁵

O fato significativo neste momento é a migração para novas fronteiras agrícolas de contingentes – oriundos principalmente do nordeste – e não mais apenas para os centros urbanos. Em conjunto com o atributo de responder aos estímulos de mercado deveria haver o livre fluxo de força de trabalho quando novos setores – que porventura se apresente mais lucrativo em determinada conjuntura – dela necessitasse. Tendo em mira que anteriormente afirmou-se que uma das funções importantes do campo era justamente fornecer mão de obra para a indústria, aqui também se leva em consideração os novos empreendimentos agrícolas e sua demanda por trabalho.

Segue o *Relatório* sobre as migrações:

Migrações internas de grande alcance sempre foram conspícuas na história brasileira. Com efeito, o estabelecimento e preservação por uma população relativamente pequena da soberania política sobre o vasto território do país é uma história de ousadia e mobilidade.³¹⁶

Não é de se desprezar esta menção à soberania nacional – dado o caráter bilateral da Comissão. A “história de ousadia e mobilidade” é, então, relacionada com o fenômeno migratório e de ocupação do território brasileiro. Apesar dos avanços na ocupação do vasto

314Cf. VILLELA e SUZIGAN, *op. cit.*; VELHO, Otávio. *Capitalismo autoritário e campesinato*: um estudo comparativo a partir da *fronteira em movimento*. São Paulo; Rio de Janeiro: Difel, 1976.

315CMBEU, *op. cit.*, p. 37.

316Loc. cit.

território, ainda existiria grande região a se ocupar – especialmente o norte e o centro-oeste –; portanto, existiriam ainda muitos passos que deveriam ser dados em direção ao “imperialismo brasileiro”, que, conforme aponta Pedro Dutra Fonseca, foi uma expressão usada por Vargas para se referir à grande tarefa de desbravamento do território brasileiro e da manutenção de sua soberania sobre ele – isto na época do Estado Novo. Segundo Vargas, naquele momento o imperialismo brasileiro seria para dentro, ao contrário das grandes potências internacionais, prestes a entrar em conflito (o que era usado para justificar o não engajamento, naquele momento, do Brasil em nenhuma das partes do conflito que se avizinhava).³¹⁷ Passada mais de uma década dessas afirmações de Vargas, percebe-se que permanece, no entendimento do governo, a relação existente entre a ocupação do território e a soberania nacional.

Ao destacar a grande mobilidade observada pela mão de obra entre as diferentes regiões do país e sua resposta, nos termos do *Relatório*, a estímulos monetários, evidencia-se o contraste, no entender da Comissão, com a falta de flexibilidade para certas indústrias e firmas em responder às oportunidades que pudessem surgir:

A grande mobilidade entre regiões e entre setores de economia, a que acima se fez referência, não encontra entretanto paralelo entre indústrias e firmas. A razão principal dessa discrepância são os dispositivos sobre estabilidade de emprego da legislação trabalhista brasileira, que exercem função correspondente aos esquemas mais flexíveis de seguro e compensação de desemprego, vigorantes em países altamente industrializados, mas não raro premiam a antiguidade a expensas da eficiência, e tendem a criar um certo grau de inflexibilidade financeira na operação industrial.³¹⁸

Como se percebe, o grande obstáculo à movimentação desses empreendimentos é a legislação trabalhista então em vigor; mesmo que de forma *implícita*, se sugere algum tipo de reforma trabalhista para viabilizar o bom fluxo de indústrias e firmas entre as regiões brasileiras e, como se depreende, algum tipo de seguro desemprego ou outras medidas correntes nos países de avançada economia industrializada seria um bom modelo a se ter em mira para substituir a atual legislação que garante a estabilidade no emprego. Como se sabe, a estabilidade no emprego foi abandonada depois do golpe de 1964, sendo implantado o *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)* como medida substitutiva a esta estabilidade.³¹⁹

Na temática das causas do crescimento econômico, o *Relatório* destaca a contribuição

³¹⁷FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

³¹⁸*Ibid.*, p. 38.

³¹⁹Mais à frente faremos algumas considerações de caráter histórico-biográfico de alguns membros da Comissão. Mas aqui cabe adiantar que importantes membros da Comissão participaram da *Consultec*, fundada em 1958 e que, segundo os estudos de Dreifuss, tiveram ativa participação no golpe de 1964. Cf. DREIFUSS, René. *1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1981.

básica da *indústria* e da *agricultura*, já que o objetivo não era apenas a consecução do desenvolvimento econômico, mas também que este crescimento se desse de forma equilibrada, como fizemos referência. Sendo um dos pontos mais importantes desse crescimento equilibrado a correspondência entre o setor industrial e o setor agrícola, as causas do crescimento de ambos não poderiam deixar de ser objeto de reflexão por parte da Comissão.

Como vimos anteriormente, a Comissão Mista reconhece a existência de indústrias desde o período anterior à Primeira Guerra – especialmente no setor têxtil e alimentício. Porém, como se tornou corrente na historiografia sobre a industrialização, a década de 1930 é apresentada como o período de início da industrialização mais intensa, exatamente quando o empreendimento cafeeiro, devido a queda de sua lucratividade durante a Depressão, deixou exercer a atração de outrora sobre capitais e talentos empreendedores.³²⁰ Segundo o *Relatório*:

Repetidas e violentas desvalorizações da taxa cambial, a instituição do controle cambial, ao lado de um certo grau de inflação interna, tornaram a industrialização muito atraente, dada a alta de preços dos produtos de importação. Dêse modo, o espírito da iniciativa e a capacidade dos homens de empresa, que não mais encontraram objetivo na produção do café, foram solicitados pelos empreendimentos industriais.³²¹

Aqui se tem a tese de que *choques de demanda* para os produtos de exportação do país teria desencadeado o processo de aceleração da industrialização, associado ao fato, já mencionado, que, por força da concentração das rendas auferidas com as exportações em poucas cidades, o Brasil já contava com um mercado interno considerável. Portanto o lado da demanda é considerado de forma dupla: tanto do choque *externo* que gerou quando de sua brusca redução na Depressão, quanto *interno* – reconhecendo a dimensão considerável do mercado que poderia lastrear o processo de industrialização via substituição de importações.

Novamente a demanda é exposta como fator fundamental para explicar o novo impulso que a indústria pôde experimentar durante a Segunda Guerra por força das restrições de abastecimento:

A II Guerra Mundial, com seus reflexos na situação de abastecimento interno, constituiu um novo e forte estímulo para o desenvolvimento da indústria, principalmente em vista de que um mínimo essencial de matérias-primas e de produtos semi-acabados de natureza crítica foi acessível ao Brasil durante todo o período da guerra. Esses fatores, ajudados pela existência de disponibilidades de

³²⁰Cf. o Capítulo 1 em que tratamos do intenso uso da capacidade ociosa oriunda da última vaga de investimentos em capital fixo – isto na década de 1920 – durante o processo de crescimento industrial da década de 1930.

³²¹*Ibid.*, pp. 47-48.

energia, propiciaram a constante ampliação da indústria, que naturalmente mostrou a tendência de se expandir naqueles setores onde as restrições de importação mostraram-se mais severas, dessa maneira criando oportunidades incomuns de investimento lucrativo ou de incremento da produção pelo *emprego intensivo do equipamento existente*. Por algum tempo, a indústria têxtil do Brasil tornou-se fornecedora de muitos mercados latino-americanos e até da África do Sul ao mesmo tempo que se processou em São Paulo importante expansão de empresas fabricantes de máquinas-ferramentas e de trabalho de metais. A instalação da usina siderúrgica de Volta Redonda sob o patrocínio estatal foi seguida de um aumento importante de produção de siderurgia particular, particularmente a de São Paulo e Minas Gerais.³²²

Se no caso da industrialização ocorrida na década de 1930 não se menciona a capacidade ociosa que possibilitou o avanço naqueles anos, no caso do período da Segunda Guerra não deixa de mencionar o uso intensivo do maquinário, possibilitando o funcionamento da indústria naqueles tempos; como discurremos, um dos argumentos levantados pelo governo brasileiro em favor de seus reclamos por ajuda dos Estados Unidos para o reaparelhamento econômico era exatamente a sua exaustão por causa do uso intensivo durante a guerra – não podendo contar com a importação de insumos suficientes para reposição.

Apesar da importância destes choques de demanda para o estímulo à aceleração da industrialização, estes não são os únicos fatores que devem ser levados em consideração; outro elemento de suma importância para o crescimento econômico da indústria – e neste entendimento se afastando definitivamente os desenvolvimentistas não nacionalistas da Comissão dos liberais – foi o *apoio governamental*:

Outro elemento importante em favor da industrialização na década de 1930 e no período da II Guerra Mundial foi o reforço do *apoio governamental*, apoio êsse em parte *originário da crescente influência político-econômica dos industriais*. O auxílio governamental revelou-se de decisiva importância no período de pós-guerra, quando a proteção da indústria revestiu-se da forma de controles diretos de importação que em vários casos se traduziam pela exclusiva reserva do mercado interno para a indústria nacional. *Apesar da Comissão Mista manter dúvidas sobre a sabedoria a longo prazo dessa orientação, foi ela fator poderoso, juntamente com a manutenção de uma taxa cambial progressivamente super-valorizada (consistindo de fato em subsídio aos bens de importação necessários à indústria) para assegurar aos industriais brasileiros a proteção da expansão conseguida durante a guerra, assim como a crescente diversificação da produção industrial.*³²³

O que à primeira vista pode parecer uma atitude ambígua em face da política sustentada de sobrevalorização do cruzeiro – com seus decisivos efeitos benéficos sobre a indústria em face de suas prioridades na aquisição de divisas –, de fato marcam, como em outros trechos, a preocupação histórica da análise do *Relatório*. Outras formas formas de subvencionamento a indústria deveriam ser elaboradas – como veremos a seguir –, já que uma série de efeitos

³²²Loc. cit.

³²³Loc. cit., grifo nosso.

acumulativos desta política poderiam, inclusive, oferecer óbices a futuras expansões da própria indústria; medidas de tipo tarifária que canalizassem fundos fiscais para a promoção da industrialização (como os próprios fundos do BNDE), por exemplo, poderiam ser estabelecidas ao invés da subvencionamento cambial – dados seus graves efeitos no balanço de pagamentos, como, por exemplo, estimular a fuga de capitais com a taxa sobrevalorizada. Tais questões serão melhor debatidas quando o *Relatório* discorrer sobre o balanço de pagamentos – tema que, assim como a inflação, mereceu um capítulo à parte. O fato é que, se a sobrevalorização do cruzeiro teve seu efeito benéfico para estimular a diversificação industrial, este período teria chegado ao fim.

Aqui neste ponto, como em outros, destaca-se o crescimento da proeminência *política* dos industriais brasileiros na condução da política econômica – especialmente no que tange à política cambial e de prioridades de importação – para o entendimento deste crescente apoio governamental. Portanto, mesmo o *Relatório* situando-se no terreno do pensamento estritamente econômico – inclusive se arrogando um caráter *técnico* –, a correlação de forças políticas é basilar para compreender esta importante variável para o crescimento industrial, ou seja, a ação do Estado. Importante lembrar que no interior do governo Vargas existiam importantes conflitos entre o Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, e o presidente do Banco do Brasil, Ricardo Jafet. Este último, atendendo aos reclamos dos industriais, relutava em adotar restrições para o crédito à produção, principalmente através da CREA, entrando em choque, segundo o entendimento de Lafer, com sua política de contenção da inflação que implicava em restrições ao crédito. Como veremos adiante, a grande pressão exercida sobre o aparato creditício brasileiro é apontada como uma importante fonte inflacionária (por mais que não seja a única), especialmente pela falta de poupança interna e outros mecanismos financeiros (como o mercado de títulos). Este seria outra área, junto com a política cambial, em que os industriais teriam incidido com grande veemência.

No que diz respeito à relação entre os diferentes setores da indústria, nota o *Relatório* que esta tem sido de equilíbrio razoável – o que era algo muito importante para a Comissão –, no caso, entre a indústria básica e a indústria de bens de consumo. Quanto esta última, procura desfazer a crença difundida de que os produtos da indústria de bens de consumo brasileira são caros. Tendo em vista a sobrevalorização cambial corrente naquele período, o preço dos produtos importados sempre apresentar-se-iam minorados para o consumidor brasileiro. Outro fato que merece atenção é o registro da falta de uma série de serviços auxiliares ao parque industrial – como reparos, manutenção, assistência técnica, etc. – que obrigaria um grande dispêndio em grandes oficinas no interior das próprias unidades produtivas. Tal fato seria

agravado pelas dificuldades no sistema de transportes em cidades mais interiores. Portanto, subcontratações para esses serviços industriais auxiliares para novas empresas é uma área em que muito se tem a prosperar. Apesar deste atraso, em São Paulo, segundo a Comissão, as vantagens decorrentes da especialização destes serviços já estariam sendo experimentadas.³²⁴

Como se observa do anteriormente exposto, o lugar de destaque no processo de crescimento econômico era exatamente a industrialização. Como temos enfatizado, a agricultura também ocupa um lugar de destaque e o seu comportamento não poderia ser negligenciado para a o entendimento da evolução recente da economia brasileira.

De modo geral, a produção agrícola teve um incremento de 29 % entre 1939 e 1950, mal acompanhando o aumento da população, que foi de 27%. Apesar de não ter reduzido a sua produção total neste período – o que poderia ser esperado, por força da industrialização –, o crescimento da produção agrícola não foi suficiente para atender o mercado interno em expansão. O produção agrícola para o mercado interno registra baixo crescimento antes da Segunda Guerra; porém, após esse período, segundo o relatório os principais itens agrícolas de subsistência experimentam um substancial incremento de 46%, se comparado aos níveis de 1931-1935. Já a agricultura para exportação experimentaria tendência inversa: enquanto no pré-guerra esta produção vinha se recuperando, demonstrando um incremento de 40% em relação ao início da década de 1930, durante a guerra e após, a sua produção cai drasticamente – especialmente, algodão, cacau e café.

A principal insuficiência dessa produção era exatamente para a produção de divisas para a continuidade do processo de importação de equipamento para a ampliação do parque industrial brasileiro, demanda esta que, segundo o *Relatório* não cessava de aumentar. Tal situação seria ainda mais grave dada a negligência com a qualidade com esses gêneros que ocorreria neste setor da agricultura. Isto poderia dificultar ainda mais a colocação das mercadorias no exterior piorando a posição cambial brasileira.³²⁵

Mesmo que insuficiente para as necessidades em expansão da economia brasileira, as razões para aumento da produção agrícola – mal acompanhando o aumento populacional – deveriam ser analisadas. Ainda mais porque uma boa parte da população rural estava migrando para as cidades. Dois são os fatores que são apontados para o aumento da produção

³²⁴Trata-se da observação da *autonomização* de certas etapas do processo de trabalho, que antes eram exercidas subordinadas a um único capitalista, subordina-se agora à outro que centralize esta mesma função de uma série de outros capitalistas, realizando economias de escala. É uma função, portanto, da complexificação do capital social de uma dada economia. Sobre assunto, cf. MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política. Volume III, Tomo I: o processo global da produção capitalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

³²⁵CMBEU, *op. cit.*, pp. 310-311.

agrícola: a ampliação da área plantada e o aumento da produtividade.³²⁶

No caso da área plantada, o *Relatório* registra aumento de 43%, com destaque para os estados nordestinos (Maranhão, Piauí e Ceará) – onde se registrou o maior aumento populacional naquele período, sendo a agricultura de subsistência uma das maiores responsáveis pelo aumento deste tipo de agricultura nesta região – e as novas regiões do oeste paulista, do Paraná, do sul do Mato Grosso e de Goiás. Portanto as novas lavouras surgidas nessas regiões explicaria o aumento da área plantada desde a última guerra.

A segunda razão levantada para o aumento na produção agrícola, o aumento na produtividade do campo, teriam, por sua vez, três causas: a maior fertilidade de uma parte das novas terras ocupadas na lavoura, a mecanização e adoção de novas técnicas agrícolas. As principais culturas que experimentaram tal aumento de produtividade foram a de arroz, trigo, cana-de-açúcar e algumas culturas hortícolas. No caso do arroz e do trigo – por serem cultivadas em grandes propriedades – seriam mais adaptáveis, segundo o *Relatório*, à mecanização que outras culturas, como a do milho, a do feijão e da mandioca, cujos aumentos na produção se dá, quase que exclusivamente, através da ampliação da área cultivada. Porém, de todas as medidas que teriam possibilitado o aumento da produção agrícola, enfatiza-se a mecanização como dos aspectos mais notáveis:

No Brasil a mecanização agrícola é definitivamente um fenômeno posterior à II Guerra Mundial. Avaliou-se em 1948, que os dois milhões de propriedades agrícolas existentes no Brasil apenas contavam com menos de 100 mil arados e 6 mil tratores com os seus implementos: arados, discos e grades. Além disso, muitos milhares de máquinas agrícolas a tração animal, como semeadeiras, cultivadeiras e arados foram adquiridos no exterior ou fabricados internamente. O movimento a favor da mecanização originou-se de um complexo de fatores, no qual se podem lobrigar as *consequências do êxodo rural apressado, de braços para a lavoura; a alteração dos custos relativos do trabalho do homem e das máquinas consequente à inflexível manutenção de uma taxa cambial super-valorizada em relação à acelerada inflação interna dos preços; as atividades de fomento do Ministério da Agricultura e de representantes de equipamento agrícola ou de máquinas de beneficiamento de produtos do campo; e finalmente, o poder aquisitivo decorrente da política governamental de subsídio aos preços do café, depois de 1948.*³²⁷

As ondas migratórias para as cidades, barateamento do custo das máquinas, políticas de fomento por parte do governo e o subsídio ao preço do café são, portanto, os principais estímulos para o movimento de mecanização. Enfatizamos, novamente, o importante papel atribuído ao sistema de licenças e a sobrevalorização do câmbio como fator favorecedor *também* do setor agrícola. Através do favorecimento dessas aquisições de equipamentos agrícola caminhava-se, portanto, para o estabelecimento de uma dinâmica indústria agrícola,

³²⁶*Ibid.*, p. 51.

³²⁷*Ibid.*, pp. 51-52.

que poderia contribuir muito mais ainda para o crescimento geral da economia. Porém, apesar de ser digno de nota o crescimento da produtividade agrícola, ainda deveria ser feito muito para se atingir os níveis de produtividade da agricultura dos países industrializados. Por exemplo, enquanto no Brasil o rendimento médio de arroz por hectare seria de 1,7 toneladas métricas, esta seria de 2,8 toneladas nos Estados Unidos (no caso do milho, no Brasil o rendimento seria de 1,3 toneladas por hectare, enquanto que nos Estados Unidos e na Argentina tal rendimento seria de 2,3 e 1,6 toneladas, respectivamente).

Entre as razões mais prováveis dessa baixa produtividade cumpre salientar o generalizado analfabetismo (70 a 80% entre os trabalhadores rurais de muitas regiões), as más condições sanitárias das zonas agrícolas, a inexistência de assistência técnica efetiva ao homem do campo, além da *forma de domínio da propriedade aliada à dos contratos de salário e de locação, desestimulantes de produtividade*.³²⁸

Mesmo não ficando muito claro o que se quer dizer com “forma de domínio da propriedade aliada à do contratos de salário e de locação”, parece que algum tipo de reforma na exploração do campo seria desejável para que se pudesse inspirar maiores cuidados com o aumento da produtividade da cultura.³²⁹

Mais uma coisa cabe destacar: o reconhecimento da importância da modernização da produção agrícola como elemento indispensável para promover o crescimento equilibrado da economia como um todo se traduziu, no caso da Comissão, em medida concreta para manter este processo. Afinal, a aquisição de equipamentos agrícolas é o objeto de alguns dos projetos da Comissão³³⁰, além de ter sido a área que mais ocorrera bolsas de intercâmbio para treinamento técnico.

2.3. Dos pontos de estrangulamento

A remoção dos chamados pontos de estrangulamento é um dos objetivos principais dos trabalhos da Comissão Mista. Apesar de também ser corrente o uso da expressão “pontos de germinação”, a ênfase neste caso se dá, exatamente, na remoção destes pontos de

³²⁸*Ibid.*, pp. 51-52.

³²⁹Aqui não se chega a falar em reforma agrária, ainda mais por tal tema ser considerado um “tabu”, como vimos anteriormente.

³³⁰*Id.*, *Projetos. Diversos. Vol. 14*. Rio de Janeiro, 1953. (“I. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO AGRÍCOLA”; “II. MAQUINARIA AGRÍCOLA PARA O ESTADO DE MINAS GERAIS”; “III. CONSTRUÇÃO DE UMA REDE DE SILOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL”; “IV. COMPANHIA METALÚRGICA BARBARÁ”).

estrangulamento. Segundo Roberto Campos, a busca de criação de pontos de germinação (ou pontos de crescimento) seria levado à cabo com mais veemência no posterior Plano de Metas do governo JK, o que atesta a continuidade entre o Programa da Comissão e este Plano.³³¹ Portanto, antes de propor medidas que viabilizassem a desobstrução do crescimento econômico, o *Relatório* se ocupa de identificar os próprios pontos de estrangulamento que se propõe eliminar

Os primeiros fatores apresentados que contribuem para retardar o crescimento econômico são alguns elementos de ordem geográfica e climática (mesmo reconhecendo que existem outros que, ao contrário, estimulam este crescimento). O clima exaustivo de certas zonas litorâneas, o insucesso em descobrir, até o momento, fontes de petróleo e de carvão mineral de qualidade em larga escala, a barreira geográfica representada pela Serra do Mar, o curso dos rios da região Centro-Sul (que segundo o *Relatório* fluíam na direção “errada”), o relevo montanhoso da *hinterland* mais próxima ao litoral e a lixiviação dos solos de antigas áreas florestais que foram desbastadas seriam alguns destes fatores climáticos e geográficos.³³²

O *Relatório* dá especial atenção aos pontos de estrangulamento existentes na produção agrícola, já que objetivava-se um crescimento equilibrado entre esta e a produção industrial. As formas primitivas de uso do solo implicariam em sua exaustão, o que levaria constantemente ao abandono das áreas de solo empobrecido em direção à novas áreas. Portanto, este uso quase nômade das terras para a agricultura teriam fortes efeitos depressivos sobre a produção agrícola. Uma das consequências deste fato foi a:

[...] sub-utilização e abandono parcial de todos os tipos de capital básico, tais como transporte, habitação e saneamento, um vultoso investimento inicial, o qual tem agora de ser duplicado no processo de abertura de novas regiões agrícolas. Uma razão importante que explica a persistência, em algumas zonas, de métodos primitivos de exploração agrícola, e a baixa produtividade de grande parte da população rural, reside nas praxes semi-feudais de domínio da terra, e na natureza insatisfatória dos contratos de arrendamento, meação e salário que ainda prevalecem em muitas do Brasil. É encorajador registrar-se que esses assuntos estão merecendo percuente e sincera consideração, no presente momento, por parte de uma comissão agrária especial.³³³

Ocorreria, portanto, um desperdício de recursos investidos cada vez que uma zona de produção agrícola era abandonada por força da exaustão do solo. Novamente se menciona as relações de trabalho no campo e seus meios primitivos de seu uso como uma das causas desta queda de produtividade do solo nestas áreas, sendo tal tema objeto de estudo por parte de uma

331CAMPOS, *op. cit.*

332CMBEU, *op. cit.*, p. 40.

333Ibid., p. 41.

sub-comissão específica – apesar de não fornecer mais informações sobre esta.

Ainda nas questões atinentes à exploração dos recursos naturais, o *Relatório* manifesta que a relutância em admitir a participação do capital estrangeiro na exploração dos recursos naturais brasileiros – em especial as riquezas minerais – seria um entrave ao desenvolvimento econômico, opinião esta corrente entre os desenvolvimentistas não-nacionalistas, para usar este termo. Lembrando que quando da confecção deste relatório a legislação fundando a Petrobrás já tinha sido aprovada e que o monopólio desta sobre a exploração petrolífera já estava assegurado.

Como fizemos referência, fatores de ordem política e social são levados em consideração pelo *Relatório* quando da análise do crescimento econômico, assim como também dos seus entraves. Portanto, no que diz respeito aos entraves de ordem social para o desenvolvimento, assim se manifesta o *Relatório*:

O fenecimento da classe culta alta, rural e feudal, da era monárquica – que produziu, sem dúvida, notáveis estadistas e servidores públicos – e a emergência de novos grupos de poder político e econômico, não foram acompanhados por um rápido desenvolvimento de novas atitudes em relação à educação, tecnologia e governo. A educação continuou a orientar-se no sentido de assegurar posição social, ao invés de dar ênfase ao treinamento técnico para tarefas agrícolas e industriais. O Governo permaneceu pessoal e paternalista em alto grau, revelando-se todos os grupos ansiosos por auxílio e proteção governamental.³³⁴

No que diz respeito ao governo, segue o *Relatório*:

O persistente caráter personalista dos métodos de govêrno e a relutância em adotar e perseverar numa firme política econômica na avaliação do que, a longo prazo, mais convém ao país – são outros fatores, ainda mais profundos do retardamento do desenvolvimento nacional. Não raramente esquecem-se as considerações de natureza *técnica* e *econômica* em face do interesse político pessoal e partidário. As deficiências da administração pública, não há negar, não somente são responsáveis pela asfixia do crescimento de alguns setores da economia, tais como transportes ferroviários e de cabotagem, portos e abastecimentos d'água, como também constituem sério obstáculo ao desenvolvimento econômico equilibrado do Brasil.³³⁵

Em ambas as passagens, ao se referir à disposição por parte da elite intelectual e dirigente brasileira em relação à educação, ao governo, entre outras áreas, destaca-se que a não observância dos aspectos *técnicos* seria um grave obstáculo ao desenvolvimento econômico, como se pode constatar. Portanto, temos aqui um exemplo do aspecto *tecnocrático* da ideologia desenvolvimentista manifesta pela Comissão. Qualquer outro critério que não os de

³³⁴*Ibid.*, pp. 40-41.

³³⁵*Ibid.*, p. 41, grifo nosso.

ordem técnica – dotados de isenção apolítica – seriam deletérios para o desenvolvimento econômico.³³⁶ Apesar de reconhecer o valor dos antigos homens de Estado – inclusive os oriundos da era monárquica –, se ressentia o *Relatório* da falta de políticas econômicas de longo prazo, em favor de contingências imediatas de ordem política. Além disso, não se perde a oportunidade de fazer crítica aos serviços públicos administrados pelo Estado, já que, mesmo admitindo a presença do Estado na economia em alguns casos, pretendia-se a expansão da iniciativa privada na economia brasileira.

Fizemos alusão acima que uma das originalidades do *Relatório Geral* da Comissão é o cuidado aos efeitos inter-setoriais existentes no processo de crescimento econômico brasileiro. A urbanização e a industrialização acabariam por induzir o desenvolvimento de áreas correlatas, às obrigando a adotar técnicas modernas de produção; tal efeito, portanto, seria benéfico para o desenvolvimento econômico como um todo. Porém, mesmo sendo inevitável certos desequilíbrios em processos como esses, tais poderiam se desdobrar em importantes pontos de estrangulamento para a manutenção do crescimento.

Desequilíbrios no processo de crescimento, conquanto naturais e inevitáveis, podem tornar-se cumulativos e retardar o ritmo da evolução econômica, por que os estímulos dinâmicos dos setores da economia de mais rápido desenvolvimento talvez não sejam suficientemente fortes por si mesmos para superar os obstáculos materiais, financeiros, institucionais e ideológicos que estorvam o progresso dos setores que menos rapidamente se desenvolvem, ou mesmo, que se encontram estagnados.³³⁷

Aqui é possível perceber uma das características da categoria *ponto de estrangulamento* usada pelo *Relatório* da Comissão. Os pontos de estrangulamento apenas o são no interior de um processo de rápido crescimento econômico e são resultados deste próprio processo. Logo, se por um lado existiriam fatores espontâneos ou impensados que levariam ao crescimento econômico, para que este desenvolvimento se sustente seriam necessários alguns ajustes; é neste ponto que entra a necessidade do planejamento e da intervenção consciente do Estado. Portanto, tal intervenção e planejamento seriam demandados pelo próprio crescimento econômico acelerado anterior.

³³⁶Segundo Poulantzas, quando da complexificação e ampliação do aparelho econômico do Estado haveria uma “[...] transformação da ideologia jurídico-política em ideologia tecnocrática”. POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980, p. 64. Portanto, tanto os elementos de legitimação do discurso, como a linguagem empregada pelo Estado se dão cada vez mais sob a forma tecnocrática. Sendo a existência da Comissão inserida em um período de fortes transformações e ampliações no aparelho econômico do Estado, é significativo que aqui também se observe a manifestação deste tecnocratismo, ou seja, de que os critérios isentos e apolíticos da técnica deveriam prevalecer na elaboração das políticas econômicas.

³³⁷CMBEU, *op. cit.*, pp. 42-43.

Outro fator depressivo sobre o crescimento econômico brasileiro seriam as disparidades nas taxas de crescimento entre as diversas regiões brasileiras. Neste sentido, o *Relatório* menciona que a maior parte da renda oriunda do crescimento econômico registrado nos últimos anos se concentrou em São Paulo, Distrito federal, norte do Paraná e no Rio Grande do Sul. Os estados do Mato Grosso, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro se encontrariam em uma faixa de renda *per capita* intermediária entre as zonas de alta renda e de baixa – apesar de no estado do Rio poder ocorrer algum tipo de subestimação por força da concentração das riquezas lá produzidas no Distrito Federal. Por fim, os estados nordestinos – mesmo os de importante produção açucareira – e os da região norte estariam entre aqueles de mais baixa renda *per capita*, mesmo contando com cerca de 40% da população brasileira – e isso em momento de fortes ondas migratórias para a região sudeste e sul.³³⁸

As principais dificuldades representadas pela disparidades entre regiões no que tange ao crescimento apresentado diz respeito às existentes entre zonas produtoras de gêneros alimentares e as cidades, provocando fortes pressões inflacionárias – já que a produção de alimentos não acompanhou a aumento da renda monetária das zonas urbanas. Portanto, o aumento do preço dos alimentos oriundos desta situação não resultou em estímulo para o aumento da produção, como se poderia esperar.

Muitos fatores contribuíram para essa situação, sendo que os mais importantes se relacionam com a deficiência dos sistemas de crédito e de distribuição e o caráter ancilar da produção de gêneros alimentícios. De fato, a produção de cereais em muitas regiões do Brasil tem que competir, desvantajosamente muitas vezes, com os principais artigos agrícolas de exportação – café e algodão – ou com outras atividades de boa rentabilidade, como a cultura do sisal no Nordeste e a pecuária no Sul. No caso do milho e do feijão, não ocorreu ainda a expansão adequada da produção em grande escala, como atividade independente da agricultura de exportação. Excetuam-se, do que acaba de ser dito, os casos do arroz, amendoim e hortaliças, ainda que esses artigos, da mesma maneira do que os restantes gêneros alimentícios, sofram as sérias limitações impostas pelos sistemas de crédito e distribuição inadequados aos grandes mercados urbanos.³³⁹

Porém, além da falta de acesso ao crédito, das insuficiências do sistema de distribuição e o efeito atrativo que exerce as culturas para a exportação, a posição privilegiada dos *comerciantes atacadistas* também seriam fortes fatores a obstaculizar o crescimento equilibrado da economia brasileiro.

Os atacadistas gozam de posição chave no que se refere à distribuição e financiamento da quase totalidade da agricultura de subsistência. Tanto a inflação como as dificuldades de transporte, antes fortificaram que enfraqueceram sua

338 *Ibid.*, pp. 45-46.

339 *Ibid.*, pp. 53-54

posição, pois reforçaram os mecanismos de distribuição e de crédito espoliativo por eles dominados. Um estímulo adicional à especulação comercial prende-se a falta de padronização da qualidade e principalmente ao domínio pelos atacadistas das instalações de armazenamento, no interior, enquanto que as instalações de armazenamento no local de produção e nos principais centros de distribuição são inadequadas ou inexistem.³⁴⁰

Fizemos menção em nota acima que os principais beneficiados na melhora da colocação dos artigos de exportação agrícolas brasileiros foram os comerciantes de tais mercadorias e não o seus produtores – seguindo as conclusões de Boito Jr; e que na verdade os produtores de artigos agrícolas para exportação estavam muito interessados no sistema de licença prévia para importação, que os privilegiava na aquisição de maquinário agrícola, entre outros insumos importados. Aqui nesta passagem observa-se a posição da Comissão frente aos comerciantes intermediários, cujo aumento de renda se dá às custas do aumento dos preços dos alimentos e da anulação do estímulo ao aumento da produção agrícola – o que implicariam em forte elemento estrangulador do crescimento econômico. Portanto, não seriam os comerciantes atacadistas peça central no programa de desenvolvimento traçado pela Comissão. Sendo assim,

[...] a taxa de inflação de preços imoderadamente acelerada e a facilidade com que o comércio, contrariamente ao que ocorre com a maioria dos fazendeiros pequenos e médios, poder obter crédito bancário, completam a explicação da incapacidade dos altos preços de consumo se traduzirem em incentivos para a produção nas fazendas.³⁴¹

Desequilíbrio regionais e entre setores econômicos – assim como praxes institucionais, culturais e políticas – seriam, portanto, forte elementos coarctadores do processo de crescimento econômico brasileiro. Porém, como mencionamos anteriormente, mesmo sendo o objetivo o entendimento do conteúdo do *Relatório Geral* da Comissão, é fundamental a observação dos *Projetos* por ela elaborados. Afinal, as principais categorias analíticas usadas pelo *Relatório* são as de ponto de estrangulamento e de ponto de germinação (ou crescimento). Ora, o conjunto dos *Projetos* dão exemplo concreto de quais seriam estes pontos de estrangulamento e de como removê-los, transformando-os em pontos de crescimento. Sendo assim, seriam nos setores de *transportes* e de *energia* que se encontrariam os principais óbices ao desenvolvimento econômico.

Entre estes dois setores, aquele cujas deficiências oporiam mais fortes obstáculos ao crescimento seria o setor dos transportes. Não à toa este seria o setor em que se concentrariam

³⁴⁰*Loc. cit.*

³⁴¹*Loc. cit.*

a maior parte dos projetos e do montante de recursos investidos.

O índice dos serviços prestados por todas as formas de transporte foi de 212 em 1951 (1939=100). Exceção da indústria manufatureira e da elétrica, esse índice é consideravelmente mais elevado do que o incremento percentual de produção dos restantes fatores da economia. Apesar disso, a falta da capacidade de transporte e a generalizada ineficiência do sistema existente constituem o maior obstáculo isolado ao crescimento contínuo, tanto da indústria como da agricultura.³⁴²

A metáfora do estrangulamento encontra a sua expressão mais concreta exatamente no que diz respeito aos transportes; como se existisse a pressão exercida por um fluxo que estaria sendo represado. Portanto, foi da análise da situação no setor dos transportes que, neste caso, o termo estrangulamento derivou para a caracterização de outros setores e temas econômicos. Tal fato se torna patente pelo fato do *Relatório* neste trecho e em outros mencionar que ocorreu crescimento em diversos setores da economia, mas que seus efeitos positivos sobre outras áreas não estariam se transmitindo exatamente por este problema nos transportes.³⁴³

Ainda sobre os estrangulamentos no setor dos transportes, segue o *Relatório*:

O desenvolvimento desequilibrado dos vários meios de transporte deu causa, não somente a uma redução no ritmo de crescimento da produção, como também, a um menor nível de eficiência econômica em geral. Tendeu ele, outrossim, a favorecer a criação de pressões adicionais na balança de pagamentos, que poderiam ser atenuadas por oportunos investimentos na manutenção e melhoramento dos meios de transporte em massa. De fato, a expansão que se verificou no serviço de transportes ocorreu predominantemente nos transportes rodoviário e aeroviário, formas de transportes que, por enquanto, dependem largamente de equipamento, peças sobressalentes e combustível importados. Estima-se que, em 1952, 300 milhões de dólares ou cerca de 1/6 de toda as importações brasileiras, consistiam de produtos de petróleo, caminhões, ônibus, automóveis desmontados, aviões e peças sobressalentes.

Pelo fato das dificuldades de transporte serem consideradas grave fator limitativo do progresso de economia brasileira, a Comissão Mista orientou a maior

³⁴²*Ibid.*, p. 69.

³⁴³Recuperando-se a caracterização feita por Marx sobre o setor dos transportes, podemos sustentar que, mesmo situando-se na esfera da *circulação*, os transportes contribuiriam para o acréscimo de valor das mercadorias transportadas. Os transportes seriam aquele tipo de empreendimento em que elementos do processo de trabalho e de valorização (portanto, processos produtivos) se prolongariam para o interior da circulação, implicando na mudança no espaço da própria mercadoria. “O capital produtivo nela investida [na indústria de transporte] agrega, pois, valor aos produtos transportados, em parte pela transferência de valor dos meios de transporte, em parte pelo acréscimo de valor pelo trabalho de transportar. Como ocorre com toda a produção capitalista, esse último acréscimo de valor se divide em reposição de salário e mais-valia”. MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política. Volume II: o processo de circulação do capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1984. p. 109. Porém, como este mesmo lembra, o trabalho de transporte é função da existência de elementos (mesmo que potencialmente) a serem transportados. “Para medir, pesar, empacotar, transportar muito, é preciso dispor de muito; a quantidade de trabalho de acondicionamento e transporte etc. depende da massa das mercadorias, que são o objeto de sua atividade, e não vice-versa”. *Id.*, *O capital: crítica da economia política. Volume III, Tomo I: o processo global da produção capitalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1984, p. 225. Destacamos estes trechos para apontar que a ênfase dada pela Comissão no setor de transportes atesta o projeto de complexificação do capitalismo brasileiro, através do aprimoramento deste elemento do capital social básico.

parte do seu programa de investimentos para projetos de reabilitação e reequipamento de estradas de ferro, rodovias, portos e navegação de cabotagem.³⁴⁴

Dada a gravidade dos problemas no setor dos transportes concentrou-se a Comissão na recuperação do sistema já existente, ao invés de ampliá-lo. Foi apenas no período juscelinista que a ênfase se daria na expansão do sistema de transporte, no caso, transporte *rodoviário* – como fizemos referência, enquanto a Comissão esforçava-se em remover os pontos de estrangulamento, o Plano de Metas enfatizava a promoção de pontos de germinação. Outro ponto que merece destaque por parte da Comissão é a pressão exercida sobre o balanço de pagamentos pelas importações de bens de transporte e correlatos; também neste específico, é no governo JK que a indústria automobilística será solidamente implantada no país, contribuindo para a futura diminuição do item transporte no balanço de pagamentos.

Como foi referido, o setor de energia também apresenta fortes constrangimentos à manutenção do processo de crescimento econômico. Neste caso, não teria sido tanto a demanda industrial que estaria exercendo as maiores pressões sobre a oferta de energia – que experimentou fortes incrementos nos últimos, mesmo que de forma insuficiente –, mas a demanda doméstica oriunda do forte processo de urbanização.

O processo de urbanização esposou várias formas. Houve um desenvolvimento imobiliário acelerado nas grandes cidades com o surgimento de novos bairros, alguns deles de arranha-céus. Na nova zona agrícola, dezenas de cidades que inexistiam há dez ou doze anos atrás, hoje apresentam populações de 10 a 50 mil habitantes. A procura de energia que acompanhou esse desenvolvimento urbano pode ser apreciada pelo crescimento do consumo doméstico de eletricidade em São Paulo e no Distrito Federal que, conjuntamente, atingiu 80% no período de seis anos, de 1946 a 1952, o que traduz uma taxa anual de mais de 10%. Esse índice cresceu mais depressa do que o número de licenças para a edificação nas duas cidades, e ainda mais velozmente que o duplo da taxa de crescimento de suas populações. É indubitável que o extraordinário aumento de edifícios residenciais e comerciais, que exigem serviços de elevadores, assim como a preamar de vendas que ocorreu após a guerra, de utensílios elétricos, rádios, aparelhos de televisão, geladeiras, enceradeiras, ferros de engomar, aparelhos culinários, tudo isto contribuiu de modo evidente para alçar o consumo doméstico de eletricidade. *Em suma, no Brasil como em qualquer parte do mundo, a vida urbana e o fato dos incrementos de renda concentrarem-se pesadamente em certos grupos citadinos determinaram o aumento do consumo de eletricidade.* Esse acréscimo vem sendo contido em muitos lugares mediante racionamento, delongas e até recusas de novas instalações.³⁴⁵

Novamente o lado da demanda é enfatizado, neste caso para explicar as insuficiências do sistema energético, que não acompanhou este crescimento de procura. Porém, o que destacamos é, que mesmo que este não seja o objetivo neste ponto específico, aqui menciona-

³⁴⁴*Ibid.*, p. 73.

³⁴⁵*Ibid.*, p. 74, grifos nossos.

se o aumento no consumo de mercadorias produzidas pela indústria de *bens de consumo duráveis* durante a década de 1940. Mesmo que aqui não se faça menção às baixas remunerações relativas recebidas pelos trabalhadores urbanos, destaca-se que o aumento no consumo destas mercadorias se dão através da concentração de renda em “certos grupos citadinos”. Portanto, o problema da *realização*, que por muito tempo animou o debate econômico no Brasil nos anos posteriores aqui é explicado – pelo menos no que diz respeito aos bens de consumo duráveis elétricos – pela concentração de renda. Não deixa de ser surpreendente esta referência no *Relatório*.³⁴⁶

O controle exercido por parte do governo sobre as tarifas de energia também é apontado pela Comissão como sendo um elemento que também ajuda a aumentar a sua procura além da capacidade de produção de então. Este fato é ainda agudo em face do ambiente fortemente inflacionário que se observa desde o fim da década de 1930. Portanto, por mais que o acesso a energia elétrica barata venha contribuir para a elevação do padrão de vida da população urbana brasileira, este fato não contribuiria, segundo a Comissão, para o uso mais racional da oferta energética existente, *i. e.*, para o setor industrial. Importante não se perder de vista que importantes empresas estrangeiras seriam beneficiadas com projetos elaborados da Comissão, como a “American Foreign and Power” e a “Traction, Light and Power”.

2.4. Da inflação

Um dos temas mais caros ao debate econômico do período de existência da Comissão Mista – assim como de períodos posteriores – é a inflação, suas causas e quais as medidas adequadas para combatê-la. A posição dos diferentes sujeitos acerca do fenômeno inflacionário era elemento distintivo das perspectivas teóricas, ideológicas e políticas no interior da polêmica sobre o assunto. Tal fato é compreensível tendo em vista que na *aparência* da experiência vivenciada no período que se inicia com a Segunda Guerra o aumento geral dos preços era um dos fatos econômicos mais evidentes. Neste sentido, como muito enfatizado pela historiografia, a principal oposição era entre os chamados *monetaristas* – que sustentavam, em linhas gerais, que o fenômeno inflacionário era causado pelo excesso de oferta de moeda – e os *estruturalistas* – que apontavam razões estruturais na economia (posição no mercado mundial, deterioração dos termos de troca, heterogeneidade na

³⁴⁶Sobre a contribuição do caráter concentracionista do processo de desenvolvimento brasileiro para a realização das mercadorias produzidas pela indústria de bens de consumo duráveis, cf. OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista; O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

produtividade entre os diferentes setores da economia, etc.) que se manifestariam na inflação crônica. Neste sentido, é de grande significância observar o que tem a dizer o *Relatório* da Comissão Mista sobre a inflação patente naquele período.

A interpretação da Comissão Mista acerca da inflação é algo que tem merecido a atenção dos estudiosos do pensamento econômico e da economia política brasileira,³⁴⁷ sendo destacado, como já mencionamos, a originalidade e o ecletismo desta interpretação – por não ser facilmente enquadrável entre os monetaristas nem entre os estruturalistas. Portanto, como veremos, existe uma variedade de elementos apontados pela Comissão para o avanço da inflação desde 1939. Porém, antes de seguir pelas causas da inflação, é importante observar em que áreas essa inflação, segundo a Comissão, teria sido mais forte e qual a relação e implicações da inflação para o crescimento econômico brasileiro.

Sobre a inflação, o *Relatório* se inicia constatando que o rápido crescimento ocorrido em importantes setores da economia ocorreu, desde de 1939, em um ambiente fortemente inflacionário, como nunca antes no país.

Essa inflação, de agudez sem precedentes na história brasileira, foi em parte reflexo do crescimento econômico e dos desajustamentos que o acompanharam, mas espelha também a influência das pressões inflacionárias mundiais originárias da guerra. Foi a inflação, individualmente, a mais importante causa de vários desequilíbrios, principalmente os que afetam serviços básicos da economia, como transporte e energia, assim como o setor do comércio internacional.³⁴⁸

Segundo os dados apresentados pela Comissão, a alta dos preços por atacado de 1939 a 1952 teria sido de aproximadamente 400%, enquanto a dos produtos agrícolas foi de cerca de 5000% (parcialmente influenciado pela alta dos produtos agrícolas para exportação). Diferentemente, a alta dos produtos industriais teria sido bem menor no período: cerca de 160%. Segundo o *Relatório*, este pequeno aumento dos preços dos produtos industriais em relação aos agrícolas “[...] espelha provavelmente um aumento maior da produtividade industrial interna, assim como o fato de ter a taxa cambial permanecido constante no período em causa”.³⁴⁹

No que diz respeito aos salários, a Comissão entende que estes, em termos gerais, teria acompanhado a elevação geral dos preços, mesmo que se deva considerar as exceções de regiões e setores econômicos. Tomando como exemplo os dados disponíveis da cidade de São Paulo, que abarca 23 ocupações de “mão-de-obra adestrada”, a Comissão aponta para o

347Sobre este assunto, cf. MANTEGA, *op. cit.*; MALAN *et al.*, *op. cit.*; BIELSCHOWSKY, *op. cit.*

348CMBEU, *op. cit.*, p. 77.

349Loc. cit.

incremento de cerca de 450% nos níveis salariais; para os trabalhadores braçais, aumento de cerca de 470%; e a maioria dos trabalhadores urbanos teria auferido um novo aumento que variaria entre 30% e 40%. Já os salários da maioria dos funcionários públicos teriam se deteriorado durante este período por não ter acompanhado o aumento geral dos preços, até o ocorrido a pouco. Os empregados no comércio das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro teriam percebido um aumento de 4 vezes em seus salários no período e, segundo dados do Ministério da Agricultura, “[...] o salário diário médio da mão-de-obra agrícola havia, em 1950, se elevado de 400% no Estado de São Paulo e norte do Paraná, comparativamente ao nível de pré-guerra, ao passo que no resto da Nação este acréscimo foi de 300%”.³⁵⁰

O *Relatório* neste ponto não faz menção ao fato do salário mínimo, desde 1944, não ter sofrido nenhum tipo de reajuste até 1951. Portanto, por mais que no período de existência da Comissão o nível do salário mínimo ter se recuperado um pouco devido ao reajuste de 1951 (e ainda mais fortemente com o aumento de 100% em 1954), durante todo o período de 1944 até 1951 o salário-mínimo sempre ficou defasado em relação ao aumento dos preços. Apesar desta omissão, a Comissão não chega apontar os aumentos salariais como fatores que causariam o aumento da inflação, sendo na verdade, na maioria dos casos, seu efeito. Além disso é levantado os graves efeitos sociais provocado pela inflação, especialmente no que diz respeito à classe trabalhadora. O deterioração do poder de compra dos salários, principalmente para a aquisição de alimentos básicos – lembrando que segundo a Comissão o aumento dos preços dos alimentos durante o período 1939-1952 teria sido da ordem de 5000% – estaria provocando inquietações e extensas greves.³⁵¹ Neste sentido, os trabalhadores urbanos não teriam mais que preservado o poder de compra de seus salários em relação à períodos anteriores. Na verdade o que teria ocorrido, segundo a Comissão, é que a melhora na renda real teria se verificado nos novos contingentes de trabalhadores que afluíam às cidades; ou seja, em comparação à ocupação anterior destes novos trabalhadores urbanos – no campo, no artesanato, pequenas indústrias, etc.³⁵² Sendo assim, segundo o *Relatório*:

É compreensível assim o ressentimento crescente dos antigos operários industriais, que provavelmente não participam significativamente do incremento da renda real, e muitas vezes se endividaram para compra de vestuário e alimento cujos preços aumentaram com particular rapidez no período sob exame. *Essa atitude se deve em larga medida ao fato de que, como quaisquer outros grupos sociais, tendem eles a encarar o seu padrão de vida em termos comparativos, de sorte que a simples*

³⁵⁰*Ibid.*, p. 80.

³⁵¹Em 1953 ocorrera aquela que foi a maior greve até então: a chamada “Greve dos Cem Mil”. Sobre este assunto, cf. BOITO JR., *op. cit.*

³⁵²Sobre a instituição do salário-mínimo e seus efeitos niveladores *para baixo* sobre o nível geral dos salários dos novos contingentes dos trabalhadores, cf. OLIVEIRA, *op. cit.*

preservação do nível de renda é insatisfatória numa época em que se registrou um aumento de produtividade, quando alguns grupos vizinhos melhoraram o padrão de vida e quando fortunas rápidas se formaram em aventuras especulativas em retenção de estoques, no campo imobiliário, e no comércio importador.

Balanceados os diversos aspectos em conjunto, pode-se dizer que, conquanto a inflação, tomada a última década em conjunto, pareça ter canalizado fundos consideráveis para investimentos, há crescentes indicações, sobretudo em passado mais recente, de que o processo inflacionário se torna cada vez mais ineficaz como método de repressão de consumo. Isso como resultado dos reclamos crescentes para reajustamentos rápidos, maciços e generalizados nos salários, para alcançar a alta de preços, sem o que se tornaria inevitável o desassossego social, sob forma de greves, absenteísmo e desídia no trabalho, e motins de protesto contra os preços de alimentos. É óbvio, entretanto, que reajustamentos salariais mais ou menos arbitrários, cujas proporções e escalonamento no tempo não estejam bem entrosados com a política geral monetária, creditícia e fiscal, soem resultar em minguados e efêmeros benefícios para as classes salariais. Não apenas são eles cancelados, por novas altas de preços, mas o seu impacto sobre os custos de produção tornam mais difícil para o governo manter uma contenção efetiva do crédito e austeridade orçamentária. Num ambiente menos inflacionário, será muito mais exequível fazer com que os assalariados participem equitativamente dos incrementos de produtividade e do aumento da renda total da nação.³⁵³

Com as crescentes tensões sociais criadas, o uso da inflação como forma de reprimir o consumo e liberar renda para os investimentos não seria mais método eficaz, dada seus imensos custos sociais e políticos. Além disso, mesmo que ocorresse constantes reajustamentos salariais, seus efeitos positivos sobre o poder de compra dos assalariados seria assaz efêmero. Portanto, o controle da inflação, segundo o *Relatório*, seria de interesse da própria classe trabalhadora e outras formas de canalizar recursos para o investimento deveriam ser encontrados. Aqui também cabe destacar o entendimento da Comissão de que a inflação provocaria uma “poupança forçada”, viabilizando recursos para investimento que antes seriam usados no consumo da classe trabalhadora. Porém, como se verificou nos anos posteriores, a inflação não apenas continuaria como teria uma marcha ascendente ainda mais acentuada, até 1994.³⁵⁴

Como mencionamos, diferindo das interpretações monetaristas, o entendimento da Comissão é que, apesar do aumento de cerca de 10 vezes na oferta de crédito efetuada durante o período em tela, este teria sido mais efeito do que causa da inflação – mesmo reconhecendo que se tivesse ocorrido alguma política contracionista de crédito esta inflação teria sido menor. Portanto, segundo a Comissão, o aumento na concessão de crédito foi muito mais uma resposta para a escalada inflacionária então em curso.

353CMBEU, *Relatório Geral...*, op. cit., pp. 93-94, grifo nosso.

354Sobre a evolução da inflação na história econômica brasileira e de sua passagem de promotor de poupança forçada à elemento dificultador do crescimento econômico, cf. MUNHOZ, Dércio. “Inflação brasileira: de aliado a inimigo mortal”. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (orgs.). *História econômica do Brasil Contemporâneo*. 2. ed. revista. São Paulo: HUCITEC/EDUSP/ABPHE/Imprensa Oficial, 2002.

Como sempre sucede, uma vez armada a espiral inflacionária de preços e salários, grande parte da expansão de crédito, tanto para os setores públicos como privados da economia, representa simplesmente a resposta do sistema bancário ao fato de já ter se verificado uma ascensão dos níveis dos preços. Nesse contexto, a menos que as autoridades monetárias façam um esforço consciente e pertinaz para manter a expansão global de crédito num nível mais ou menos ajustado às disponibilidades existentes de bens de serviços aos preços correntes, o sistema bancário tem de fornecer crédito a todos os setores da economia, e todos esses créditos, tomados individualmente, parecem legítimos e produtivos. Como, do ponto de vista de cada empresa isoladamente, subiram os custos de produção, tende ela naturalmente a reclamar um aumento na sua linha de crédito bancário, pois que necessita de um volume maior de capital de giro e os seus estoques passam a valer mais do que antes da alta de preços. A soma desses créditos aparentemente produtivos totaliza mais do que a economia pode suportar sem adicionais de custos e preços.³⁵⁵

A Comissão também aponta para os elementos externos que teriam contribuído para o aumento da inflação, especialmente até 1947. Dentre estes elementos externos o mais incisivo teria sido os saldos em divisas acumulados durante a Segunda Guerra. Portanto, a Comissão também não deixa de levar em consideração um dos principais fatores apontados pelos monetaristas como indutor de inflação – especialmente quando não se facilita a importação de bens que pudessem liquidar este incremento de moeda. Como se percebe, o *Relatório* toma elementos de diversas correntes de pensamento, sendo por isso caracterizado por alguns autores como tendo um caráter eclético – como fizemos referência acima. Porém, dada a crise cambial de 1947 que levou ao recrudescimento do controle sobre a liberação de divisas, este elemento não poderia mais ser levado em consideração como preponderante no aumento da inflação. Sendo assim, após este ano, as causas internas sobrepujariam as externas para a ascensão geral dos preços. Porém, mesmo no período da guerra até 1947, tais efeitos não teriam tido tanta repercussão se o Brasil não estivesse vulnerável a estas influências externas.³⁵⁶

Ainda sobre a relação do setor externo e a inflação, o *Relatório* menciona que o controle cambial instaurado após a crise cambial mencionada também contribuiu para a inflação, já que as preferências eram dadas à importação de bens de produção que, além de demandarem uma série de investimentos complementares – como em infra-estrutura – para a sua instalação (exercendo pressão adicional na demanda), demoram um certo período para maturarem e elevarem a oferta de bens disponíveis na economia – aliviando, portanto, uma das fontes de pressão inflacionária: o excesso de demanda sobre a oferta.

Qual seria, então, a principal causa da inflação na opinião da Comissão Mista, já que todos os fatores até o momento levantado não são de determinação decisiva? Segue o

355CMBEU, *Relatório Geral...*, op. cit., pp. 86-87.

356Ibid., p. 83.

Relatório:

[...] o ritmo acelerado de inflação da última década reflete basicamente a *contínua dificuldade experimentada por vários grupos de interesses econômicos, sociais e regionais em acordarem na divisão dos sacrifícios impostos pelo financiamento de um desenvolvimento econômico célere, relutando cada um dos grupos em aceitar a redução da taxa de incremento de consumo necessária para liberar os recursos exigidos por uma alta taxa de investimentos. Na ausência de tal moderação, e inexistindo um influxo maciço de financiamento estrangeiro, a inflação se tornou um instrumento que permitiu, pelo menos intermitentemente, atingir-se um ritmo relativamente intenso de formação de capital mediante a contenção da taxa de crescimento do consumo de amplos segmentos da população.* Os mais importantes veículos dessa inflação foram contínuos desequilíbrios orçamentários e a excessiva expansão do crédito bancário.³⁵⁷

É claro que os diferentes “grupos de interesses econômicos, sociais e regionais” em questão não estão inseridos na classe trabalhadora; foi sobre os “amplos segmentos da população”, *i. e.*, grande maioria da classe trabalhadora, que pesaram grande parte dos sacrifícios para a formação de capital conseguida através da inflação. Aqui se tem uma velada contradição com a passagem anterior em que o *Relatório* tenta argumentar que o nível geral dos salários teria acompanhado a inflação do período e este em que se admite a formação de capital através do repressão ao consumo dos referidos amplos setores da população. Portanto, se logo no início do *Relatório*, quando discorria sobre as causas do recente crescimento econômico este aponta os altos níveis de investimento como a principal das suas causas, aqui, neste item sobre a inflação temos revelada uma das suas principais fontes – bem mais significativa que o acúmulo de atrasados comerciais e recurso a empréstimos no exterior, por exemplo.

Apesar do estímulo ao investimento que a alta geral dos preços gera, mais uma vez a Comissão se recente da alta proporção destes recursos que estariam sendo canalizados para investimentos em imóveis. A interação entre industrialização, urbanização e inflação seria, portanto, complexa. O ambiente inflacionário representaria, segundo o *Relatório*, novo estímulo à já corrente propensão ao investimento em imóveis, já que o valor dos aluguéis e dos imóveis seriam quase que automaticamente corrigidos, dada a constante migração para as grandes cidades.³⁵⁸ Este seria um dos exemplos em que a inflação exerceria uma distorção sobre os investimentos, já que a rentabilidade relativa seria deslocada para o setor dos imóveis

³⁵⁷*Ibid.*, p. 87, grifo nosso.

³⁵⁸Interessante notar que este entendimento sobre a inflação e os investimentos imobiliários também é expresso por Malan *et al.* Como mencionamos, dada a concentração da propriedade imobiliária nas grandes cidades brasileiras associado ao movimento migratório para as cidades, é de se esperar que o inverso também ocorra; ou seja, ao invés de apenas a concentração imobiliária ser efeito da inflação, a concentração da propriedade imobiliária também é causa desta mesma, por força do aumento na demanda de moradias causado pelos novos contingentes populacionais urbanos.

(e isto muitas vezes sob forma especulativa). Outros casos de distorção dos investimentos seria no setor de transportes e energia, mas no sentido inverso; ou seja, já que o preço das tarifas eram tabelados pelo governo, investimentos que claramente deveriam ser rentáveis por causa da grande procura (como era o caso dos transportes e da energia) se tornavam menos atraentes.

Como já vimos, uma parte considerável dos recursos do então recém criado Banco Nacional de Desenvolvimento eram oriundos de fundos tomados compulsoriamente de Institutos de Previdência Social, das Caixas Econômicas Federais e Estaduais e das Companhias de Seguros de Vida e de Capitalização. Portanto, tomados de poupanças coletivas que investiam parte considerável de seus fundos em imóveis para garantir a correção automática de seus valores. Esta forma de levantamento de recursos efetuados no caso do BNDE era um bom exemplo de medida que viabilizaria investimentos produtivos sem consequências inflacionárias. Já que, como vimos, uma das principais causas da inflação era justamente a alta taxa de investimento sem prévia poupança, qualquer programa anti-inflacionário deveria dar especial atenção à formas de levantamento desses tipos de poupanças coletivas.

Parece inquestionável, de qualquer forma, que atento ao volume substancial de fundos anualmente veiculados através de instituições de poupança coletiva, a sua reorientação deve constituir parte importante de qualquer programa anti-inflacionário.³⁵⁹

Já que boa parte dessas poupanças coletivas orientadas para os investimentos não retornaram integralmente, o que se verificou posteriormente foi uma verdadeira expropriação de parte considerável destes recursos acumulados para encargos futuros, em geral, colhidos através de contribuições dos trabalhadores urbanos. É exatamente neste ponto em que temos uma das importantes continuidades com os trabalhos realizados pela anterior Missão Abbink; esta última fez veementes recomendações no sentido de procurar por todas as formas *internas* possíveis de levantar recursos para os investimentos para o desenvolvimento demandados pela economia brasileira – como dissemos, na linha do “self-help”. Porém, não foi muito bem sucedida neste ponto, dada a hostilidade de vastos setores às suas recomendações por força da frustração em receber empréstimos dos estrangeiro, tão esperados desde o fim da Segunda Guerra. Já a Comissão Mista, com o prestígio oriundo dos prometidos recursos do Bird e do Eximbank conseguiu ter sucesso neste intento de criar meios para levantar estes recursos internos – sendo a sua maior expressão o BNDE. O que parece é que a moeda estrangeira, no

³⁵⁹*Ibid.*, p. 79.

caso do programa de empréstimos da Comissão exerceu certo efeito “magnético” sobre os recursos em cruzeiros, concentrando-se no BNDE, o novo órgão do aparelho econômico do Estado brasileiro competente para levar à cabo os investimentos de longo prazo para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

Por fim, outra medida recomendada para fazer face à inflação que então grassava era a formação de uma nova entidade que tivesse autoridade sobre a dinâmica creditícia e monetária do país; *i. e.*, um Banco Central, já recomendado também desde os tempos da Missão Abbink. Sendo assim, segundo o *Relatório*:

[...] a resistência à inflação foi enfraquecida pela ausência de uma *entidade independente e apolítica* para a supervisão do sistema bancário e coordenação da política monetária e creditícia. Daí resultou que a dispensação de crédito bancário se tornou vulnerável, em escala invulgar, à pressão de regiões e grupos econômicos, e, tornando assim o aparelho de crédito receptivo a influências políticas, dificultou-se a adoção de medidas sistemáticas, e dotadas de necessária continuidade, visando a consecução de um grau maior de estabilidade interna.³⁶⁰

Por mais que venha a ser apenas em dezembro de 1964 criado o Banco Central do Brasil, aqui novamente é reiterada esta recomendação de reforma no aparelho econômico do Estado, que deveria ser conduzido – mais uma expressão do viés tecnocrático do discurso, da ideologia e do projeto da Comissão – por critérios técnicos e apolíticos, livre de influências de grupos de interesses particulares.

Para concluir este ponto sobre as considerações da Comissão Mista sobre a inflação, cabe apenas destacar que, por mais que se enfatize um suposto caráter eclético de seu entendimento sobre a inflação, identificamos a alta taxa de investimentos sem uma prévia poupança como o principal motivo apontado pela Comissão para inflação. Por mais que leve em consideração elementos de ordem monetária e creditícia, este seria o fator mais forte no aumento geral dos preços. Já que não se cogita a interrupção do processo de crescimento econômico em nenhum momento do *Relatório* – daí seu caráter desenvolvimentista – outras formas deveriam ser criadas para manter a alta taxa de investimentos, recomendando-se a criação de mecanismos de recondução das poupanças internas e também a atração de empréstimos do exterior. Já que os trabalhos da Comissão Mista resultaram na criação do BNDE e em empréstimos do exterior, ela por si só daria exemplo desta política.

³⁶⁰*Ibid.*, p. 82.

2.5. Do balanço de pagamentos

Outro tema que merece especial atenção é o da situação do balanço de pagamentos da economia brasileira. Tal fato é compreensível dadas as recentes experiências de graves crises no balanço de pagamentos – tanto em 1947, quanto em 1951-2. No sentido de buscar as razões para essas recorrentes crises cambiais, a Comissão, mais uma vez, atenta para a evolução histórica do comportamento do balanço de pagamentos brasileiro especialmente após o início da Segunda Guerra.

O início do conflito mundial, ao mesmo tempo que restringiu o acesso à bens importados – seja devido à ocupação do parque industrial dos países exportadores para o Brasil com a economia de guerra ou por falta de praça marítima – promoveu a demanda por um conjunto de novas mercadorias que até então não tinham lugar significativo na pauta de exportações – como minerais estratégicos, manufaturas têxteis, entre outras. Além disso, o conflito anulou o papel daquele que era o segundo parceiro comercial até o final da década de 1930 (a Alemanha), ao mesmo tempo que abria a possibilidade de que o Brasil pudesse atender a demanda de países outrora incomuns – como a África do Sul, impossibilitada de ser contemplada pela Inglaterra. Esta situação de manutenção de exportações com forte restrição nas importações levou à conhecida situação do Brasil, na qual gozava de consideráveis saldos em moedas estrangeiras.

Como fizemos referência no capítulo 1, boa parte destes saldos eram em libra esterlina, que permaneceram bloqueados no Banco da Inglaterra, não sendo possível, portanto, ser usado para a importação de bens. Curiosamente, tal fato não é mencionado neste ponto do *Relatório*, apenas se diz que os problemas no balanço de pagamentos tornam-se mais graves, ou seja, após o anúncio da desvalorização da libra.

Sendo o principal problema tomado por objeto da Comissão Mista as recentes crises no balanço de pagamentos, o *Relatório* avança em uma análise sobre a evolução da taxa cambial no Brasil. Durante o período anterior a 1930, o Brasil teria sempre buscado a paridade cambial, fato oposto ocorrido na década posterior, quando desvalorizações cambiais foram executadas. Já a partir do início da Segunda Guerra, o fato destacado pela Comissão é exatamente o saldo em divisas acumuladas por força das restrições às importações. Tais restrições, segundo a Comissão, teriam representado adiamentos de uma forte demanda por importações – especialmente na indústria, fortemente desgastada pelo intenso uso durante o conflito. Portanto, esta é uma das razões apontada pelo *Relatório* para se explicar a crise cambial que se instalara em 1947, quando a liquidação destes saldos se efetuaram.

Outro fato de extrema importância teria sido a manutenção da taxa cambial a uma base média de Cr\$ 20 por dólar durante o período 1939-1953. Como já fizemos menção, a associação deste fato com o controle cambial favorecendo as importações de insumos para indústrias teve vários efeitos positivos sobre a indústria. A Comissão menciona o efeito protecionista – por causa do não favorecimento de mercadorias com produção similar nacional na aquisição de divisas para importar – e o efeito subsídio – por causa do privilégio de acesso às divisas com o cruzeiro sobrevalorizado. Portanto, uma interpretação que se tornaria clássica sobre os efeitos do cruzeiro sobrevalorizado em um ambiente de forte inflação já é apresentada pelo *Relatório*.

Cabe mencionar que o *Relatório* não deixa de fazer referência às raízes sociais e políticas da manutenção desta política com efeitos positivos sobre a indústria. Se por um lado a razão principal que teria animado as primeiras medidas em favor do controle de divisas foi buscar a melhora da péssima situação cambial e fazer o melhor uso da moeda estrangeira, por outro ela também daria prova da ascensão do poder político do grupo econômico ao associado ao setor industrial. Portanto, a própria direção da política econômica seria um índice da correlação de forças entre os diversos setores da economia. Apesar de, em tese, ser possível aventar outras maneiras de beneficiar a indústria – como a criação de algum imposto que pudesse ser usado para programas subvencionadores para a indústria –, a sobrevalorização do cruzeiro frente ao dólar junto com o controle de divisas seria, do ponto de vista político, segundo a Comissão, a “linha de menor resistência” para favorecer o crescimento industrial – já que a grita dos setores envolvidos com as atividades de exportação seria muito mais intensa no caso de ser criado algum tipo de imposto incidente sobre as exportações. Lembrando, mais uma vez, que os setores mais modernos da produção agrícola – consumidores de maquinário e outros insumos importados – também se incluem entre aqueles favorecidos na concessão de divisas.

Outro fato digno de nota pela Comissão é a melhora dos preços do café a partir de 1949, que já fizemos menção. Este elemento teria elevado a capacidade de importar por força da grande melhoria dos termos de troca na exportação do café, o que teria, portanto, aumentado a pressão dos vários grupos econômicos para a liberação de divisas. A conjuntura do ano posterior, com o início da Guerra da Coreia, teria ajudado, portanto, o governo a relaxar as restrições à concessão de divisas – já que temia-se que a experiência de escassez de vários produtos importados da Segunda Guerra pudesse se repetir naquela conjuntura. Como bem lembra o *Relatório*, por força de acordos internacionais, o acesso à várias matérias-primas e insumos essenciais é controlada para evitar uma escassez geral. O que acaba ocorrendo é a importação de ainda mais equipamentos para indústria e para a agricultura que se mecanizava.

Feita essas considerações, qual seria a principal causa das recorrentes crises cambiais desde o fim da Segunda Guerra? Segundo o *Relatório*, a “sobrevalorização está assim na própria raiz das recorrentes dificuldades cambiais dos últimos anos”.³⁶¹ Portanto, apesar dos efeitos estimuladores sobre a indústria, tal política cambial criaria intensas pressões sobre a procura de divisas, contribuindo para a sua recorrente exaustão. Tendo em mira que a Comissão tem como prioridade a manutenção do crescimento econômico, ela recomenda que outras medidas deveriam ser tomadas para estimular o crescimento industrial, já que o tempo útil desta forma de favorecimento teria chegado ao seu fim, dado os graves “efeitos colaterais” sobre o balanço de pagamentos que acarretaria.

Neste sentido, o *Relatório* atesta e aprova aquilo que chamou de transição de um sistema de forte controle cambial para outro em que fatores de mercado crescentemente exerceriam influência. A Comissão não faz referência à polêmica lei de remessas e transferência de capitais instaurada em 1952 e que foi objeto de intenso debate entre os membros do governo norte-americano e brasileiro e no interior do próprio Departamento de Estado, como vimos no capítulo anterior. Como no ano posterior entrou em vigor nova lei instituindo o mercado livre de câmbio, a anterior política de restrição das remessas (5% por ano) e de transferência de capitais (20%) não era algo permanente, até pelo fato dos diversos mecanismos fraudulentos usados para ampliar o volume das remessas e transferências. Sendo a nova lei de remessas instituídas em 1953, dentro, portanto, do dito período de um “virada nacionalista” do governo, a anterior restrição pode ter ser entendida, tanto como uma resposta à crise cambial de 1951-1952, quanto uma espécie de elemento de barganha frente às negociações de empréstimos de capital estrangeiro então em curso – como os da própria Comissão.

Voltando ao entendimento da Comissão sobre as recentes mudanças no sistema cambial, segue o *Relatório*:

Em maio de 1951, o Governo submeteu ao congresso um projeto de lei visando o restabelecimento do mercado livre de câmbio, destinado a estimular o influxo do capital estrangeiro, a desonerar o orçamento oficial de câmbio do encargo de certos pagamentos invisíveis, e, em menor grau, de substituir os antigos arranjos de compensação como meio de estímulo às exportações de alguns produtos menores.

Essa medida, que se transformou em lei, em dezembro de 1952, depois de prolongado debate, não entrou em vigor antes do fim de fevereiro de 1953. Marcou o início de uma reestruturação de largo porte no sistema de controle de câmbio e de importações, ainda em curso. Começou com uma tentativa de estimular a exportação de produtos gravosos mediante permissão dada aos exportadores de venderem no câmbio livre, percentagens variáveis de sua receita cambial, e deslocamento de algumas importações, e da maioria das transações não comerciais para o mercado livre. Subseqüentemente, em outubro de 1953, numa tentativa de influenciar a distribuição de importações através das forças do mercado de preferência a controles

³⁶¹*Ibid.*, p. 126.

administrativos, de restaurar os incentivos à exportação, e de reduzir a pressão da demanda excessiva de importações, o Governo Brasileiro estabeleceu um novo sistema de bonificações de exportação e sobretaxas flexíveis de importação. Consoante o sistema, os exportadores de café recebem uma bonificação de Cr\$ 5,00 por cada dólar de cambiais por eles vendidas, e os outros exportadores, uma bonificação de Cr\$ 10,00. Quanto às importações (exceto trigo e papel da imprensa) foram elas divididas em cinco categorias, consoante o grau de essencialidade, e as divisas para a sua aquisição são licitadas em leilões públicos periódicos, dos quais resultam uma gama de taxas flutuantes de importação. A maioria das transações não comerciais, à parte os pagamentos governamentais e as remessas de lucros correspondentes a certos investimentos favorecidos, se realizam através do mercado livre.

O novo sistema marca para todos os propósitos práticos, o fim da política de taxas cambiais rígidas, que havia prevalecido desde o começo da II Guerra Mundial.³⁶²

O *Relatório*, portanto, aponta para um processo em curso, e que, portanto, demandaria posteriores etapas e ajustes no sistema cambial rumo a um sistema de câmbio animado por forças de mercado. Tendo em mira as recomendações para a formação de um órgão que exerça a autoridade monetária, creditícia e cambial (o Banco Central) e a adoção, em 1955, da famosa instrução 113 da Sumoc³⁶³ (já com a pasta da Fazenda sob o comando de Eugênio Gudin, no breve interstício do governo Café Filho), podemos concluir que a Comissão entendia, naquele momento, que aqueles primeiros movimentos de 1953 em favor de reformas no sistema cambial já encaminhavam-se no sentido do mercado livre de câmbio. Apesar desta última reforma – a de outubro de 1953 e que instituiu múltiplas cotas de cambiais em cinco categorias de essencialidade e que as vendiam sob a forma de leilões – ter sido tomada já com Osvaldo Aranha como Ministro da Fazenda, o posterior Ministro Eugênio Gudin manifestou grande aprovação a esta medida, já que os leilões proporcionavam um saldo em cruzeiros para o governo que poderiam ser usadas para medidas monetárias de combate à inflação.³⁶⁴

Portanto, concluindo estas breves considerações sobre o entendimento da Comissão Mista acerca do balanço de pagamentos, destacamos que, em termos gerais, o *Relatório* tem como recomendação básica a continuidade deste processo de transição para um sistema cambial mais sensível aos estímulos de mercado, mas que não venha a bloquear o processo de industrialização então em curso. Como vimos, a instrução 113 da Sumoc, em sintonia com estas duas reformas cambiais de 1953, veio favorecer aos investimentos do capital estrangeiro e as frações do capital com este associado – lembrando que os investimentos nestes termos

³⁶²*Ibid.*, pp. 106-107.

³⁶³Esta instrução possibilitava a importação de bens de capital sem a necessidade de cobertura cambial, o que prejudicava uma parte do industrial brasileiro, pois este teria que disputar pelas incertas divisas disponíveis internamente para poder importar. Os maiores beneficiados seriam as grandes corporações monopolistas transnacionais e o capital interno associado ao internacional.

³⁶⁴PINHO NETO, Demóstenes Madureira de Pinho. “O interregno Café Filho (1954-1955)”. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A ordem do progresso: 100 anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

mais notáveis foram na indústria automobilística, no Plano de Metas, e que o *Relatório* apontavam como as importações de materiais de transporte e combustíveis como um dos maiores item na pauta de importações (chegando acerca de 1/3 destas). Destacamos, por fim, que este novo sistema cambial provocaria estímulos também às exportações de novos setores – o que seria fundamental para buscar o tão desejado crescimento equilibrado, sublinhado exaustivamente, tanto pela Missão Abbink, quanto pelo Departamento de Estado e a Comissão Mista.

3. Dos *Projetos* da Comissão Mista

O conjunto dos projetos elaborados pela Comissão Mista forma o seu Programa de investimentos. Apesar de se buscar a diversificação regional destes investimentos, a prioridade foi dada às regiões de maior importância econômica comparativa. Portanto, os projetos de investimentos não “[...]buscam, todavia, corrigir desequilíbrios no ritmo do progresso regional, porque os critérios de prioridade e produtividade sobrepujaram outras considerações”.³⁶⁵

A elaboração dos projetos que compõem o programa de investimentos da Comissão Mista é a parte em que os trabalhos da Comissão mais se diferenciam das outras missão técnicas norte-americanas; no caso da Comissão, a análise realizada no *Relatório* acerca da evolução econômica do Brasil vem lastreado por um conjunto de projetos que se configuram exatamente como medidas práticas para desobstruir os óbices identificados pelo *Relatório*. Como o *Relatório* foi escrito posteriormente à elaboração dos projetos, podemos supor que, em linhas gerais, aquilo que era identificado como pontos de estrangulamento já estava razoavelmente delineado para os planejadores: a área de *transporte e energia*.

Este fato é compreensível, pois todas as outras missões técnicas norte-americanas que elaboraram pareceres sobre a situação econômica brasileira apontaram essas duas áreas como críticas para o desenvolvimento econômico. Desde a Missão Cooke (de 1943) essas áreas são apontadas como carentes de investimentos prioritários. Afinal, a integração do mercado interno – assim como as diferentes regiões economicamente relevantes – dependeriam no investimento nestas duas áreas.

O setor econômico dos *transportes* tem a característica, no caso das ferrovias – que tomam a maior parte do projeto – de ser povoado por capitais de *alta composição orgânica*,

³⁶⁵*Ibid.*, p. 143.

ou seja, com uma grande participação do *capital constante* no capital total do investimento. Além disso, pelo vulto do investimento inicial, demandam um longo prazo de amortização e para que possa trazer algum retorno. Mesmo atuando basicamente na esfera da *circulação*, o setor de transportes faz parte do *capital produtivo* e, portanto, agrega valor às mercadorias transportadas. Devem, portanto, ser entendidos como um segmento do *capital industrial*.³⁶⁶ Também este setor experimentou com intensidade a proliferação de empreendimentos sob o estatuto de *sociedades anônimas*, exatamente como forma de levantar os vultosos recursos iniciais para esses empreendimentos.

Na caso das ferrovias brasileiras, longo tempo já tinha passado desde que se estabeleceram as primeiras em território brasileiro. Portanto, há muito já tinham passado de seu período de resgate do investimento inicial. O grande problema que interferia sobre a rentabilidade e, portanto, a saúde financeira deste setor no Brasil foi exatamente, segundo a Comissão, o tabelamento das tarifas pelo governo. Tal fato teria levado os empreendimentos ferroviários a um estado financeiro tão crítico que a única saída teria sido a encampação por parte do governo. Uma boa parte desta encampação – especialmente no que diz respeito aos investimentos britânicos – se deram sob a forma da liquidação dos saldos que o Brasil possuía com a Inglaterra e que estava bloqueada desde o fim da guerra, e de forma privilegiada para os britânicos.

O estado de boa parte das ferrovias era de avançado desgaste, necessitando urgentemente de reparos. Portanto, o objetivo da Comissão Mista era precipuamente reequipar e recuperar as ferrovias já existentes, antes que expandir a malha ferroviária. O projeto de n.º23, referente ao ramal suburbano da Central do Brasil, por exemplo, se destinava a este fim.

No caso do setor energético, o capital estrangeiro ocupava lugar de destaque, apesar da crescente participação estatal. A *American Foreign and Power* e a *Brazilian Traction, Light and Power* eram empresas com interesses enraizados no Brasil à longa data. O fato é que o intenso crescimento urbano e a industrialização aumentou fortemente a demanda por energia elétrica; portanto, mesmo o crescimento na oferta energética que ocorreu não foi suficiente para dar conta da crescente necessidade por energia nas cidades – e com o processo de mecanização, em algumas parte do campo. No final da década de 1940 e início da década de 1950, ocorreram faltas de energia elétrica, racionamentos e longas esperas para se obter um

366Cf. MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política. Volume III, Tomo I: o processo global da produção capitalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1984; Tivemos a oportunidade de discorrer sobre este específico em trabalho anterior. RIBEIRO, Thiago R. Marques. “Considerações sobre o trabalho, sua subordinação ao capital e as categorias de trabalho produtivo e improdutivo na obra de Karl Marx”. In: CONGRESSO FLUMINENSE DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 1., 2011, Niterói. *Anais*. Niterói: PPGH/UFF, 2011 [cd-rom].

ponto de energia.³⁶⁷

A exclusão da Cia. Nacional de Álcalis do conjunto dos *Projetos* é algo notável, dada a importância desta indústria para a produção de insumos químicos no país. Como podemos ver no resumo dos projetos constante no segundo tomo do *Relatório Geral*, este teve seus empréstimos em moeda estrangeira efetuada através do “*Comptoir International d’Achats et de Ventes à l’Etranger*”, da França, num montante de US\$9.600.000. Portanto, a exigência de que os projetos fossem objeto da referida técnica de contabilidade e planejamento partia, portanto, do Bird e, em menor grau, do Eximbank – lembrando que a publicação dos projetos deveriam responder ao imperativo (segundo o Bird) de exercer um efeito demonstração sobre os eventuais candidatos à empréstimos de longo prazo.

No sentido geral, os investimentos, da Comissão, obviamente, buscavam superar as dificuldades – os pontos de estrangulamentos – naqueles setores em que julgavam mais críticos; portanto, tais projetos buscavam, tanto ampliar a capacidade de produção energética brasileira, quanto operar melhorias no sistema de transporte (por mais que o objetivo não fosse uma expansão, tais melhorias já implicariam em aumento na capacidade de transporte).

Em outra perspectiva, os investimentos da Comissão também buscavam atenuar as dificuldades aventadas, especialmente no balanço de pagamentos e no controle da inflação. Portanto, apesar de ser um programa que almejava o crescimento econômico em primeiro lugar, tais questões de ordem monetária e cambial não estavam alheias às preocupações da Comissão.

No que diz respeito inflação, vimos que o *Relatório* aponta aumento mais forte entre os alimentos (5.000% entre 1939-1951). Neste sentido, as melhorias no sistema de transporte contribuiria para a diminuição do seus preços por evitar perdas e demoras no abastecimento das grandes cidades, além de transmitir como mais celeridade e plenamente os estímulo da melhoria dos preços sobre os produtores rurais (levando-os à adoção de métodos de produção e contabilidade mais eficientes). Além deste aspecto, a grande proporção dos investimentos em imóveis seria amainada pelo estímulo à ocupação de zonas suburbanas – isto, por exemplo, no caso do projeto dos ramais suburbanos da Central do Brasil (sobre o qual faremos algumas considerações adiante). Lembremos da relação entre inflação e investimentos em imóveis apontados pela Comissão. Porém, a principal razão apontada pela Comissão para o baixo impacto inflacionário é a instituição do BNDE através de fundos fiscais (15% sobre o imposto de rendas) e do uso de poupanças coletivas (instituições de previdência, fundos de seguros e capitalização, etc.), ou seja, sem resultar em sobrecarga do aparato creditício

367LEOPOLDI, *op. cit.*

disponível, resultando em emissões de moeda.

No que diz respeito ao balanço de pagamentos, já que tais recursos seriam obtidos via acordos internacionais e seriam providos por empréstimos, o Programa da Comissão não teriam efeitos depressivos sobre a disponibilidade cambial, dando azo a novas crise no balanço de pagamentos. Além disso, no que diz respeito aos investimentos da Cia. Metalúrgica Barbará³⁶⁸, do sistema de silos no Rio Grande do Sul³⁶⁹, ente outros, contribuiriam para desafogar a situação cambial: o primeiro, por não necessitar de futuras importações de tubos de ferro sem costura (cuja demanda principal era oriunda do governo nas três esferas, já que se direcionavam para projetos de saneamento básico); e o segundo, para possibilitar ao Brasil armazenar com mais eficiência trigo (principal item alimentício na pauta de importações brasileiras).³⁷⁰

O trabalho de elaboração de projetos respondia a outro objetivo da Comissão, que era difundir no Brasil técnicas de contabilidade e de planejamento que atentassem para as viabilidades do investimento ao longo do tempo; portanto, tratava-se de difundir o saber técnico de elaborar projetos de longo prazo que fossem bancáveis – devendo, portanto, contar com estimativas de entrada e saída de capital-dinheiro do empreendimento em questão. Os projetos seriam um daqueles caso em que estes funcionariam como “*show-cases*” destas técnicas no país, como era praxe do Banco Mundial, como vimos.

A Comissão, portanto, contribuiu para dar inteligibilidade técnica aos pedidos de empréstimo para investimento, introduzindo o saber próprio para se conseguir, junto às instituições internacionais de financiamento, os recursos necessários para os grandes projetos de investimento. O conteúdo do planejamento econômico defendido pela Comissão Mista tem como elementos constituintes exatamente essa capacidade de planejar a rentabilidade e a capacidade de pagamento ao longo do tempo dos empréstimos efetuados. Observando planos anteriores – como o Plano SALTE –, percebe-se que não havia preocupação com a rentabilidade dos investimentos e nem existia critérios técnicos – no que tange à rentabilidade – para a aprovação dos projetos governamentais.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi um iniciativa que trouxe enorme

368CMBEU. *Projetos. Diversos. Vol. 14*. Rio de Janeiro, 1953. (“I. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO AGRÍCOLA”; “II. MAQUINARIA AGRÍCOLA PARA O ESTADO DE MINAS GERAIS”; “III. CONSTRUÇÃO DE UMA REDE DE SILOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL”; “IV. COMPANHIA METALÚRGICA BARBARÁ”).

369Ibid.

370Lembramos que no início da década de 1950 o Brasil teve grave piora, em parte, pela quebra da safra argentina – principal exportador de trigo para o país – já que tinha um convênio bilateral com a Argentina no que diz respeito às trocas comerciais, levando ao uso das divisas em dólar.

contribuição para a época, porque o Brasil não tinha experiência na formulação de projetos de investimento, de projetos financeiros, e o mundo mesmo tinha pouco desenvolvimento da técnica de planejamento. A técnica de “projetamento” era, então, uma coisa nova e surgiam os primeiros livros sobre projetos financeiros na bibliografia internacional. A Comissão trouxe para o Brasil uma série de técnicas de projetos de investimento e isso deu mais substância técnica, maior eficiência da análise de oportunidade e de custo benefício. Estas eram noções que não existiam na mecânica bancária, na instrumentalização de projetos de financiamentos no Brasil. [...] [As técnicas de planejamento] eram técnicas orçamentárias mais objetivas, exigindo revisão de orçamentos e sobre as projeções ao longo de todo o período dos empréstimos e da execução dos projetos. Por exemplo, a noção de *cash-flow* não existia, não se conhecia essa palavra, e ela foi introduzida pela Comissão Mista.³⁷¹

A categoria chave seria a de *cash-flow*, que consiste no fluxo de entrada e saída de dinheiro do caixa das empresas; atentar para este fluxo – algo pouco comum em outros investimentos – era crucial para garantir tanto a rentabilidade quanto a capacidade de pagamento dos serviços dos empréstimos.

Ao se observar o conjunto dos projetos, percebe-se que em todos existem detalhados dados financeiros de cada um dos empreendimentos em questão e projeções para atestar o investimento como bancável. Além das tradicionais “exposições de motivos”, “objetivos”, entre outras rubricas tradicionais no interior deste tipo de documentação econômica governamental, soma-se agora estes exercício de *cash-flow* ao modelo básico de elaboração de projetos de longo prazo e que exigem grandes somas de capital. Seria exatamente o BNDE a instituição responsável por difundir tais técnicas de previsão de rentabilidade dos empréstimos de longo prazo.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi, primeiramente, uma tentativa de planejar a expansão desses setores de infraestrutura e, em segunda instância, de criar, a rigor, uma técnica de elaboração e de avaliação de projeto. Nós fazíamos parte de um grupo que fora habituado a requisitar fundos orçamentários na base de um simples ofício e, naquela ocasião, não havia propriamente uma técnica de estudos de viabilidade e rentabilidade dos projetos. A Comissão Mista representou duas coisas: uma preparação para a recepção de recursos externos e uma infusão de “tecnologia”, ou metodologia, de planejamento. [...] As entidades existentes não estavam equipadas, realmente, para a tecnologia de análise de rentabilidade e viabilidade de projetos, pois isto era uma coisa nova no Brasil, àquela época. Justificava-se, portanto, a criação de uma entidade nova. As entidades existentes eram entidades creditícias, que dispensavam recursos à base de garantias sem análise de mérito do projeto, ou eram entidades orçamentárias, que atuavam na base de requisição, sem justificativa de rentabilidade. O interesse, na época, era então criar uma instituição que agisse à base de análises de rentabilidade e de viabilidade de projetos. Acredito que, talvez, a contribuição financeira do BNDE, que foi considerável em épocas posteriores, tenha sido inferior a essa contribuição tecnológica, metodológica, quer dizer, a criação de uma tecnologia de planejamento, de “projetamento” e de análise de viabilidade. A partir daí então, isso se tornou “moda”, e hoje existem inúmeros escritórios de análise de viabilidade, mas, naquela

371LOPES, Lucas. In: *Memórias do desenvolvimento*. Ano 3, nº3 Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2007, pp. 11-12.

ocasião, isso era uma grande e dramática inovação no cenário nacional.³⁷²

A difusão das técnicas de planejamento – nesse caso, entendida como técnicas de rentabilidade e viabilidade – tinham como objetivo, portanto, garantir que o conjunto dos investimentos se comportariam em termos comerciais, ou seja, deveriam garantir algum retorno inclusive para que os compromissos com os serviços das empréstimos fossem honrados. Como fala o próprio Campos, a difusão desta cultura empresarial teria sido ainda mais importante que os próprios empréstimos efetuados pelo BNDE. O conteúdo, portanto, do planejamento governamental proposto pelo grupo da Comissão era, entre coisas, promover o melhor planejamento no interior dos próprios empreendimentos individuais que conseguiam os financiamentos.

Por fim, cabe mencionar que a difusão desta nova praxe empresarial segundo as técnicas de “projetamento” é complementar ao plano de lançar as bases de um futuro dinâmico mercado de títulos – públicos e privados –, como forma de canalizar recursos para os investimentos dispensados. Afinal, é fundamental para a valorização dos prospectos negociados a clareza dos dados e a garantia da saúde financeira das empresas.

3.1. O caso do projeto dos ramais suburbanos da Central da Brasil.

Tomaremos como caso aquele que recebeu o no. 23 na série de projetos elaborados pela CMBEU, que trata dos investimentos em melhoramentos dos trens suburbanos da *Estrada de Ferro Central do Brasil* e faremos algumas breves considerações. Investigar o sistema de transporte é de extrema importância pois implica diretamente na forma como se desenvolve a questão das habitações nas zonas urbanas e suburbanas, principalmente no que tange às parcelas mais populares da sociedade. Além disso, dada a importância destacada pelo *Relatório* do processo de urbanização então em curso para o crescimento da economia, cabe algumas consideração sobre este projeto que incide diretamente sobre esta questão.

Este fato também é de conhecimento das autoridades presentes na CMBEU, como se pode perceber deste texto de abertura do referido projeto 23:

Do ponto de vista econômico, o investimento pode ser considerado justificável. Ajudará a eliminar as dificuldades que atualmente enfrentam os passageiros que

372CAMPOS, Roberto. In: *Memórias do desenvolvimento*. Ano 3, nº.3 Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2007, pp. 44-45.

buscam transporte, entre lares e os locais de trabalho, acelerará a atual tendência de descentralização da população, e permitirá, finalmente, que contingentes adicionais de população se desloquem das áreas urbanas densamente povoadas, para a periferia da cidade. Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 1952, Ary Frederico Torres e Merwin L. Bohan, Presidentes das Seções Brasileiras e Americanas.³⁷³

Claramente aqui se refere como sendo algo positivo esta mudança de contingentes populacionais para a periferia da cidade, no intuito de continuar com este processo que se inicia na virada do século XIX para o XX. Porém, ainda não se explicita que segmento da população iria fazer tal deslocamento, o que será feito adiante. Entre outras coisas, a fonte coloca que tais projetos são importantes pelo fato de que os trens suburbanos são a principal forma de transporte dos trabalhadores; que as condições de superlotação tem gerados muitos acidentes, fadiga psicológica e atrasos (o que atentaria contra a produtividade); e porque “essas condições de superlotação excessiva, os longos períodos de espera e a falta de segurança no serviço suburbano são fatores de *instabilidade e inquietações sociais*”.³⁷⁴ Já aparece, mesmo que de forma genérica e pouco formalizada, a preocupação com questões de fundo social, dado que não mais se avança em precisar tal tema neste ponto da documentação.

O Distrito Federal é apresentado como tendo a maior concentração urbana do país, dado que compreende 4% da população (2,4 milhões de habitantes). Também a cidade é caracterizada como centro político, militar e burocrático, centralizando as agências financeiras do Governo, tornando-se, por isso, também um centro financeiro e bancário de extrema importância, além de ser o segundo porto em tonelagem. Apesar de sua pequena área, é o segundo em produção de valor industrial e número de estabelecimentos, sendo a indústria de construção a primeira em número de trabalhadores.³⁷⁵ Segundo a fonte, por causa da formação alongada da cidade, a maior parte dos trabalhadores tem que percorrer grandes distâncias, o que é mais grave com os trabalhadores do comércio (no Centro) – já que vinha aumentando o número de indústrias na própria área suburbana, nos últimos surtos industriais. Ora, podemos notar a preocupação em descrever a importância política e econômica da cidade, o que nos faz inferir que não seria nem um pouco desejável que se avolumasse as “instabilidades e inquietações sociais” que pudessem por em risco o funcionamento ordeiro e sem percalços da cidade. A fonte segue expondo que:

Visto ser muito estreita a pequena faixa costeira na qual estão localizadas os principais bairros das zonas sul e central da Capital Federal, o futuro desenvolvimento urbano encontra maiores possibilidades nos arredores da

³⁷³Projetos. Transportes. Vol. I. Rio de Janeiro, 1953, p. 266.

³⁷⁴Ibid., p. 271.

³⁷⁵Ibid., pp. 271-273.

cidade e nos distritos vizinhos do Estado do Rio de Janeiro, na direção de São Paulo.³⁷⁶

Vemos quase que o “desejo” por parte da Comissão de que este desenvolvimento se desse nesta direção, no intuito de diminuir a pressão populacional na Zona Sul e no Centro da cidade, dado que: “Esse movimento de população do centro para periferia é semelhante ao que vem ocorrendo em outras grandes cidades”.³⁷⁷ O texto da fonte ainda menciona duas tendências na zona urbana do Rio de Janeiro: rapidíssimo crescimento dos “bairros elegantes” (Copacabana, Ipanema e Leblon) e decréscimo da população trabalhadora. Existindo pressões inflacionárias nos aluguéis nas proximidades do centro, se tem uma consequente mudança para os subúrbios e cidades vizinhas, estimulada pela construção de conjuntos habitacionais financiados por institutos de aposentadorias e pensões, pela Fundação da Casa Popular e por companhias particulares de capitalização.³⁷⁸

Com as precárias condições dos trens suburbanos, existe um deslocamento de passageiros para os ônibus e lotações (apesar das passagens com preços mais elevados), mas com a expectativa de que estes passageiros afluam novamente ao transporte ferroviário assim que as condições melhorassem.³⁷⁹ A fonte recomenda ainda que as tarifas dos trens suburbanos fossem aumentadas, pois “[...] a Central tem mantido tarifas excessivamente baixas, que, na realidade, equivalem a uma subvenção social”.³⁸⁰ Este último trecho é interessante pois ao mesmo tempo em que se menciona as instabilidades sociais que as más condições nos trens geram, não se levanta a hipótese de que poderia aumentar-se ainda mais tais instabilidades no caso do aumento dessas tarifas, o que seria muito razoável, dado que os trens podem ser tomados como verdadeiros “bodes expiatórios” e dar vazão em seu interior de grandes distúrbios.

Tinha-se consciência das tensões cotidianas vividas nas composições do ramal suburbano da E.F. Central do Brasil, como pode ser atestado pelos depoimentos da administração da estrada de ferro (apesar da fonte não mencionar o cargo, o nome nem as circunstâncias de tais depoimentos) mencionados nas fontes:

³⁷⁶*Ibid.*, pp. 274-275.

³⁷⁷*Ibid.*, p. 275.

³⁷⁸*Ibid.*, pp. 276-277.

³⁷⁹*Ibid.*, p. 277. “(*) Os autolotações constituem um serviço de transporte coletivo no qual são empregados ônibus pequenos ou camionetes, que transportam 8 a 16 passageiros sentados. Os lotações podem receber e deixar passageiros em qualquer ponto da rota estabelecida para o veículo, neles prevalecendo um só preço de passagem, seja qual for a distância percorrida” (*Ibid.*, p. 279, nota de rodapé). Como podemos ver, não se trata de algo atual a tentativa de combate a este tipo de transporte por parte das autoridades.

³⁸⁰*Ibid.*, p. 282.

“Mais de um maquinista tem sido agredido e até ameaçado de linchamento. Há ocasiões, como aconteceu ultimamente, em que o maquinista precisou ser protegido pela polícia, em vista do perigo em que corre nas mãos dos passageiros indignados.”; “Essas ocorrências estão provocando um estado de temor entre os maquinistas, que, recentemente, tentaram mesmo abandonar o trabalho, receosos de agressão física por parte dos passageiros.”; “Se essa situação não for remediada, será difícil evitar que os maquinistas abandonem os trens. E então veremos os serviços suburbanos completamente paralisados.”; “Esses estados de ânimos são muito semelhantes àqueles que precedem a franca revolta. É muito possível que essas multidões de passageiros cheguem a um ponto de absoluto descontrole, do que poderão achar consequências inteiramente imprevisíveis.”³⁸¹

Apesar da prioridade em promover um aumento da produtividade, as tensões sociais e inquietudes próprias dos processos de rápida industrialização e urbanização (principalmente quando se dá de forma concentracionista de população), que se expressam na forma de indignações e revoltas contra os serviços dos trens, era fator componente das preocupações da Comissão Mista, apesar de aparecerem de forma genérica e pouco formalizada, preferindo-se “empurrar” para fora do Centro e da Zona Sul da cidade a parte menos abastada da população. O “vocabulário” dos membros da Comissão não era o mais adequado para o entendimento de tais inquietações, já que as categorias próprias do planejamento econômico e do incremento da produtividade eram dominantes; porém, talvez pela emergência de tais problemas, a “questão social” teve que entrar nas suas considerações, nem que fosse de forma quase que “espectral”.

Para concluir com o caso do projeto do ramal suburbano da Central do Brasil, é importante lembrar que no ano de 1952 ocorrera nestes ramais um dos piores desastres ferroviários, em Anchieta, que totalizou 119 mortos. Um vagão de passageiros – ainda de madeira naquele período – descarrilhou e foi atingido por uma locomotiva que vinha no sentido contrário. Como vimos no capítulo anterior, os membros da seção norte-americana tinham consciência das consequências *políticas* que este acidente poderia ter sobre os trabalhos da própria Comissão – já que este mesmo ramal já era objeto de negociação para receber empréstimo. Porém, na documentação da Comissão Mista, não se faz uma menção a tal acidente.

381 *Ibid.*, p. 285.

Conclusão

Segundo o nosso entendimento, a experiência da Comissão Mista e o seu papel no desenvolvimento do capitalismo brasileiro não é de se desprezar, apesar de não esgotar, obviamente, as determinantes do referido processo. A entendendo no interior da trajetória das experiências norte-americanas de “cooperação econômica” que remontam ao período da Segunda Guerra, a Comissão contribuiu de forma notável para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, ao invés de inibi-lo. É neste sentido que a temos situado no interior da ideologia e do projeto *desenvolvimentista*, dado que o desenvolvimento em questão se propunha dentro dos marcos do capitalismo e que, especialmente naquele período, se identificava com o crescimento acelerado da economia. Portanto, como enfatizamos ao longo do trabalho, a experiência da Comissão Mista foi de fundamental importância para o encontro e o desenvolvimento daquele setor desenvolvimentista que enxergava um papel indispensável a ser cumprido pelo capital estrangeiro associado ao brasileiro: o que Bielschowsky chamou de desenvolvimentistas não-nacionalistas. Verificando-se a posterior evolução da sociedade capitalista brasileira, podemos dizer que o projeto de desenvolvimento “realmente existente” muito mais se aproximou com a proposta deste setor “não-nacionalista” (ou “internacionalista de meios”, segundo expressão de Campos).

A Comissão permitiu o encontro de um grupo de empresários, funcionários públicos, militares, técnicos, engenheiros, geólogos, etc., que, como dito, estavam pela primeira vez tendo contato com técnicas de elaboração de projetos coordenados de desenvolvimento, principalmente no que tange ao formato inteligível e aceito pelas fontes internacionais e, depois da formação do BNDE, nacionais, de financiamento de longo prazo. Portanto, no arranjo que se consolidaria durante e após o período juscelinista, ou seja, o capital internacional se associando a capital brasileiro na nova etapa de acumulação industrial no país (baseada na indústria de bens duráveis), sob a direção do setor público, este grupo de pessoas que em grande número estavam presentes na Comissão (Roberto Campos, Lucas Lopes, Otávio Gouveia de Bulhões, Glycon de Paiva, etc.) foi fundamental.³⁸² Funcionariam como

³⁸²Importante também mencionar a presença na Comissão Mista de Valentim Bouças, que desde 1917 tornara-se representante da IBM no Brasil (quando nos anos 1960 a IBM retira a representação de Bouças, tem de pagar uma vultuosa quantia a ele, pois este tinha registrado no Brasil o nome Indústria Brasileira de Máquinas, ou seja, IBM) tendo fundado posteriormente a Hollerith, firma que foi por muito tempo responsável pelos serviços ligados à dados, informações, estatísticas, contabilidades, etc., do governo, alugando as suas máquinas para tal serviço. Dentre outros negócios de Bouças destacamos este pelo fato de ser emblemático de um novo ramo demandado pelo avanço do desenvolvimento do capitalismo no país, que diz respeito ao tratamento de dados e estatísticas e serviços de escritórios, isto é, *serviços técnicos*

plataforma para a entrada dos agentes do capital internacional no país, de sua associação com o capital nacional e de relacionamento com o Estado. Com a experiência adquirida na Comissão e com o relacionamento privilegiado com o Estado que estabeleceram nos anos posteriores na forma das *administrações paralelas* do período JK, estes agentes sociais passaram a ocupar um papel chave na própria dinâmica do capital que ali se desenhava, ou seja, tinha uma *função* na complexificação da *divisão do trabalho* no interior das novas agências estatais e nas novas empresas no sentido de um *trabalho intelectual* específico, que não era dominado pelas gerações anteriores de funcionários do Estado e de empresários³⁸³; que é o de estabelecer as formas institucionais deste capital se expandir na conjuntura aberta na segunda metade dos anos 50. Sobre as chamadas *administrações paralelas*³⁸⁴, aqui também se trata de um exemplo de algo que Poulantzas chama a atenção em suas reflexões, isto é, a dominância cada vez maior do Executivo sobre o Legislativo – pois tratava-se de através de Grupos Executivos participar diretamente na construção das políticas econômicas do Estado. Como dito, trata-se da expressão do compromisso do Estado em manter a reprodução do capital em seu duro núcleo, próprio do período de dominância das funções econômicas do Estado (com seu conteúdo político específico) e da formação de seus aparelho econômicos.

Uma importante parcela dos principais membros da CMBEU naqueles anos (1951-1953) assumiu importantes cargos no Estado posteriormente e, portanto, tiveram papel de destaque no aprofundamento das medidas desenvolvimentistas no governo JK. Porém, o que é mais interessante, é notar que Roberto Campos, Glycon de Paiva, Lucas Lopes, Otávio Gouveia de Bulhões, entre outros, que estavam presentes na Comissão Mista, tendo contato com as técnicas de planejamento econômico, com modernos conceitos de contabilidade, administração, tratamento de dados, etc., elaborando projetos concretos de investimentos, se reuniram, anos mais tarde, em uma importante sociedade que, entre outras coisas, trabalhavam exatamente com estes atributos adquiridos nestes anos de CMBEU: isto é, a *Sociedade Civil de Planejamento e Consultas Técnicas Ltda*, a *CONSULTEC* (criada em 1958).

Segundo Dreifuss: “A CONSULTEC proporcionou os canais para contornar tanto as agências estatais corporativistas tradicionais de articulação de interesses quanto o Congresso.

burocráticos. Sobre as informações citadas acerca de Bouças, cf. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

383Um exemplo disto, é o caso da elaboração de projetos energéticos (1961), que só vieram a cabo quando da elaboração por uma nova equipe do BNDE: “A comissão especial que se criou, chefiada por Soares Pereira, elaborou os estudos e o Plano de Eletrificação em menos de um ano, comprovando o processo de envelhecimento da velha burocracia que rapidamente se tornava tradicional frente à complexidade das novas tarefas”. DRAIBE, *op. cit.*, p. 223.

384Cf. DREIFUSS. 1964..., *op. cit.*

Ao estabelecer contatos diretos com agências estatais, ela evitou o escrutínio do público e a necessidade de responder às demandas populares ou ter de levar em conta outras pressões”.³⁸⁵ Este mesmo autor segue dizendo que a CONSULTEC dava consultorias a pedidos de empréstimos ao BNDE, preparava projetos de lei, decretos e regulamentos, obtenção de acordos comerciais, etc., se valendo também da grande influência que seus membros possuíam no aparelho econômico do Estado. Em sua rigorosa pesquisa deixa claro o envolvimento da CONSULTEC na elaboração do movimento golpista de 1964 (que ele acertadamente caracteriza como *golpe de classe*).

Porém, gostaríamos de apontar aqui em linhas gerais é que as transformações ocorridas no Estado brasileiro na década de 1950, principalmente no que tange às suas funções econômicas, comprometidas pela elevação a um novo patamar o desenvolvimento capitalista no país, contribuiu para a ruptura institucional que foi o golpe civil-militar de 1964. Esta ruptura se deu exatamente em favor do desenvolvimento das funções econômicas deste Estado, ou seja, dando uma face mais explícita aos aspectos autoritários do Estado capitalista no domínio do grande capital monopolista associado. Tal transformação no Estado se dá, como dito, em decorrência dos imperativos desta nova escala do capital no país, isto é, em sua dimensão internacional monopolista associada ao capital brasileiro. Portanto, a formação de um grupo com a capacidade técnica de elaboração de projetos de investimentos de grande escala (de longo prazo e com elementos estatais, privados nacionais e estrangeiros associados, em geral) e com inserção no interior dos aparelhos econômicos do Estado criados naqueles anos era uma exigência *objetiva* para a conformação associada do capital após 1955 (e mais profundamente, após 1964). Entendendo o Estado como uma *condensação material de uma relação de força entre as classes sociais*, este não ficaria imune ao surgimento deste importante grupo social com o atributo de produzir os projetos de investimentos desenvolvimentistas e, portanto, mediar a acumulação de capital em grande escala, comportando uma complexificação das funções na administração do capital no país. Todo o movimento golpista que culmina em 1964, na qual este grupo esteve ativo, remonta também a esta condição objetiva de associação com o capital monopolista internacional, no sentido de sua inserção no Estado ampliado principalmente nos anos de avanço nos investimentos desenvolvimentistas. As atividades promovidas pela CMBEU no início da década de 1950, se mostra, portanto, como um importante marco no início da conformação da referido bloco formado pelo capital estrangeiro associado ao nacional. Primeiro, pela aquisição dos atributos técnicos que seriam exigidos nesta nova fase de desenvolvimento capitalista no país (que

³⁸⁵*Ibid.*, p. 86.

corresponde a uma nova etapa tecnológica também); e segundo, pela reunião na Comissão de um grupo que, além de ter trabalhado em diversos ministérios e agências do Estado na década de 1950, se associaram na CONSULTEC anos mais tarde que foi uma das responsáveis de organizar um novo setor – responsável pela elaboração de projetos de investimentos para as agências financiadoras – com as qualificações demandadas pela nova etapa, e também procurou a forma de preservar e ampliar os interesses do capital associado no país, mesmo que às custas da supressão explícita da democracia representativa. A CONSULTEC cumpriu, portanto, importante papel na organização e mobilização política da nova fração do capital que estava surgindo no período. De uma “função” e uma “posição determinada na própria produção”, isto é, deter os atributos técnicos da elaboração coordenada de projetos de investimentos de longo prazo (também nos marcos internacionais) passaram à organização destes interesses em comum, generalizando-os como os de todo o empresariado (mesmo os mais antigos) – como descrito por Dreifuss – e, finalmente, participando ativamente do momento de força, do golpe de 1964.

Portanto, temos um dos papéis importantes exercidos pela Comissão Mista, ou seja, a experiência em comum entre esses sujeitos dela participante e seu posterior colocação no interior da aparelho de Estado. Este ponto nos remete à outro de suma importância, já que diz respeito ao órgão onde boa parte dos egressos da Comissão se instalaram, que é a formação do BNDE e sua relação com a Comissão Mista.

Desde os tempos da Missão Abbink era fortemente recomendada a criação de mecanismos internos que pudessem canalizar recursos para os investimentos demandados pelo período de avanço na produção industrial e no segmento mais moderno da agricultura, não criando, segundo o entendimento da Comissão, pressões inflacionárias. Este tipo de “ajuda” para o desenvolvimento era chamado pelos norte-americanos de “self-help”, ou seja, o Brasil antes deveria “se ajudar” (já que, como vimos, a Missão Abbink estava claramente orientada a não se comprometer com empréstimos), esgotando as fontes internas de recursos. Porém, foi apenas com a Comissão Mista e com os empréstimos a ser efetuados pelo Eximbank e pelo Bird que os apelos para a formação de um fundo para empréstimos de longo prazo resultou em efeito, através do adicional sobre o imposto de renda e as parcelas dos fundos de pensão, de capitalização e seguros. A administradora deste fundo para o desenvolvimento seria exatamente o recém-criado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Neste sentido, podemos colocar a criação do BNDE – ou seja, uma complexificação do aparelho econômico do Estado – como uma das importantes contribuições da Comissão Mista para o projeto de desenvolvimento do capitalismo brasileiro trazido a

efeito.

Um das características da Comissão Mista e o grupo que sob seus auspícios trabalhou é a defesa do planejamento econômico como uma medida fundamental para viabilizar a continuidade do crescimento da economia – sendo esta outra razão para situá-los entre o desenvolvimentistas. O exercício do planejamento econômico, segundo o entendimento da Comissão, seria o resultado do uso de uma *técnica* e que tal deveria ser difundida entre os agentes do capitalismo brasileiro. Neste sentido, a dita técnica de planejamento econômico incidiria sobre dois planos: o *planejamento setorial*, que seriam estímulos a setores complementares e a programação coordenada de investimentos que pudessem ter efeitos intersetoriais potencializadores do crescimento econômico; e o planejamento no interior das próprias empresas, contribuindo para a modernização dos métodos de administração e contabilidade, afim com os padrões das instituições emprestadoras de longo prazo (neste último sentido, o planejamento seria função dos próprios empréstimos de longo prazo).

Neste último sentido, a Comissão contribuiu para a complexificação da contabilidade social capitalista, já que complexificou ainda mais as mediações existentes na economia brasileira para o seu processo de reprodução e acumulação, sendo a criação de mecanismos de intermediação financeira de longo prazo (como o BNDE) uma de suas expressões. Além disso, outro aspecto notável da experiência da Comissão Mista foi o farto material estatístico que pôde contar, fruto das então recentes construções feitas pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), da Fundação Getúlio Vargas.³⁸⁶ Portanto, um dos aspectos da Comissão era promover a difusão do cuidado com a aferição quantitativa de uma série de aspectos da economia brasileira.³⁸⁷

Mais um ponto que entendemos de grande relevância no papel exercido pela Comissão Mista foi a sua contribuição para o pensamento econômico brasileiro através de seu *Relatório Geral*. Como dissemos anteriormente, a sua originalidade no nível de detalhamento eram raros naquele momento da evolução da economia política no Brasil – lembrando que a partir do final da década de 1940 é que a Economia se torna uma graduação em separado do ensino

386 Sobre a história da FGV, cf. ARAÚJO, Maria Celina d' (org.). *Fundação Getúlio Vargas: concretização de um ideal*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

387 Outro aspecto interessante neste específico, é que Roberto Campos, membro da Comissão Mista e durante a ditadura Ministro do Planejamento, foi um dos principais responsáveis quando ministro pela fundação do *Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA)*, tendo seu nome posteriormente mudado para *Instituto de Economia Econômica Aplicada (IPEA)*. Uma de suas primeiras tarefas foi exatamente apreciar uma primeira versão do PAEG e, então, contribuir, para elaboração de seus projetos. O PAEG continha uma primeira parte – contendo uma análise da economia brasileira e suas perspectivas – seguida de projetos específicos de investimentos em diversas áreas; portanto, semelhante aos trabalhos da Comissão Mista. Cf. ARAÚJO, Maria Celina d'; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPOLITO, Lucia. *Ipea – 40 anos apontando caminhos*: Depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

de Administração e Contabilidade. Sabendo da importância da economia política enquanto expressão da ideologia capitalista, podemos situar a Comissão Mista como uma etapa importante da conformação da ideologia capitalista no Brasil. Neste sentido, enquanto entendimento da realidade econômica de então, não apenas constatou o crescimento econômico ocorrido desde 1939, como a busca de suas razões era um dos objetivos principais. Neste sentido, interpretações que se tornaram clássicas – como o processo de substituição de importações, a inflação e seu efeito de criar uma poupança forçada, os efeitos da sobrevalorização do cruzeiro e do controle cambial, a urbanização e seu efeito sobre a demanda (estimuladora da produção industrial), etc. – tiveram elaboração pioneira pelo *Relatório* da Comissão. Como vimo, o par analítico principal estabelecido pela Comissão era *pontos de estrangulamento e pontos de germinação*. Além disso, os efeitos intersetoriais do crescimento em diferente áreas foi algo de precoce observação pela Comissão.

Como a sua publicação se deu em 1954, podemos situar o *Relatório* da Comissão Mista nos primórdios da economia política brasileira – que neste caso, se deu sob o registro *desenvolvimentista*, já que o crescimento econômico era o principal problema do pensamento econômico de então. Sendo a economia política um bom índice do nível de elaboração ideológica da classe capitalista e suas frações, também podemos tomar o *Relatório* como expressivo da visão de mundo dos agentes do capitalismo brasileiro de então, especialmente a sua fração em processo de associação com o capital internacional. É neste sentido que a Comissão tem um lugar de destaque, segundo nosso entendimento, na elaboração da ideologia do desenvolvimento (capitalista), ou seja, do interesse pelas causas do crescimento econômico e a busca de seu aprofundamento.

A Comissão também representa um capítulo importante na relação entre o Brasil e os Estados Unidos em matéria econômica. Como vimos, desde a Segunda Guerra havia interesse dos Estados Unidos no crescimento econômico brasileiro, mesmo que as razões de fundo fossem de ordem geopolítica e militar. O fato que, tanto no período da Segunda Guerra, quanto o da Guerra Fria e da Guerra da Coreia, o apoio ao crescimento econômico através, principalmente, de empréstimos, era uma forma de buscar o apoio do Brasil e seu alinhamento no arranjo internacional. Portanto, uma dos elementos do *modus operandi* da capitalismo imperialista norte-americano era exatamente buscar a subordinação política e intelectual (além, é claro, econômica) mediante o fornecimento de capital-dinheiro com uma série de condicionantes.

Esta forma de agir dos Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial estava em processo de definição havendo importantes conflitos no interior do próprio governo norte-

americano deste período. Como vimos, através da documentação do Departamento de Estado, existiam diferentes opiniões sobre a justeza de manter um programa de colaboração econômico com o Brasil – sendo a maior resistência, neste sentido, oferecida pelo Bird. Portanto, tais contradições (ou “ambiguidades construtivas”, como se refere Campos) possibilitaram uma brecha ainda maior para alguma autonomia na elaboração do projeto de desenvolvimento capitalista brasileiro e um maior espaço de barganha.

Do conflito de jurisdição entre o Eximbank e o Bird³⁸⁸, pelo menos até meados da década de 1960 (quando o Bird volta a fazer empréstimos substanciais ao Brasil), sai favorecido o Eximbank, já que, principalmente durante o Plano de Metas, se tornou a principal instituição financiadora norte-americana para o Brasil.³⁸⁹ Porém, como vimos, não foi por força destes atritos que a Comissão teve o seu fim, mas exatamente do caráter temporário da Comissão, ou seja, como um órgão do aparelho econômico do Estado *instituinte* – logo, com a incumbência de promover reformas específicas e permanentes no referido aparelho econômico do Estado. Trata-se, portanto, de *grande política* – no sentido gramsciano –, já que o alvo consiste em mudanças na estrutura do próprio Estado. Esta mudança mais imediata, como vimos, foi o BNDE – que recebeu uma boa parte dos egressos da Comissão em seus cargos de direção. Segundo a documentação do Departamento, podemos constatar que, por parte dos norte-americanos, já em 1951 se tinha o entendimento de que esta durasse até meados de 1953. Sua duração até dezembro – em termos formais – foi muito mais por força da pressão do governo brasileiro (por força da tensa conjuntura política, o que poderia enfraquecer o governo); e, mesmo assim, não se afastou muito da previsão do Departamento de Estado. Portanto, apesar de ser corrente na historiografia a tese de que o fim da Comissão teria se dado por causa da suposta “virada nacionalista” do governo Vargas, ou por causa do início do governo Eisenhower (pouco interessado nos empréstimos de governo ao governo), ou mesmo por causa da deterioração da situação externa de nossa economia, etc., podemos concluir de nossa investigação que tal fato se deu, pelo menos por parte dos Estados Unidos, por causa de seu próprio caráter temporário.

Por essas e outras razões, entendemos que a própria existência da Comissão Mista deve

388Cf. capítulo 3.

389O Eximbank, órgão do aparelho econômico do Estado norte-americano, é fundado em 1934, tendo como primeira tarefa, surpreendentemente, efetuar um empréstimo para a União Soviética, que estava disposta a importar maquinário norte-americano para o seu processo de industrialização. A negociação foi posteriormente suspensa, mas o simples cogitar de tais empréstimos, mostra a disposição do Eximbank em favorecer os interesses mais imediatos dos seus exportadores. Não deixa de ser curioso que recentemente, tenha sido criado no Brasil uma instituição com propósitos semelhantes – o “*EximBrasil*” – exatamente como um braço do BNDES – criado em função dos trabalhos da Comissão Mista, que, por sua vez, contava com empréstimos deste mesmo Eximbank. Como vimos no capítulo 2, a recomendação para a criação de um Banco de Exportação e Importação existe no *Relatório Final* da Missão Abbink.

ser associada à conjuntura da Guerra Fria então vigente. Questões de ordem militar e geopolítica não podem ser negligenciadas para o entendimento da política de empréstimos dos Estados Unidos. Neste caso, o Eximbank se mostrou mais sensível às razões e orientações do Departamento de Estado – afinal, não entravam em contradição, naquela conjuntura, com o interesse dos exportadores norte-americanos. Quando da criação da Comissão, também estavam sob negociação acordos no fornecimento de minerais estratégicos (como monazita e manganês) e de cooperação militar. A coexistência temporal destas negociações não é, obviamente, fortuita. Cada um desses acordos eram levados em consideração na avaliação dos contrapartidas que cada país deveria cumprir nas negociações bilaterais.

Outras importantes conclusões podem ser tiradas do *Relatório*, como a continuidade, em relação à Missão Abbink da necessidade da formação de um Banco Central e um mercado de títulos, o efeito dos altos investimentos nos imóveis sobre os recursos disponíveis, etc., porém, em termos gerais, podemos concluir que a Comissão foi um dos primeiros passos em direção à criação de uma plataforma consciente de desenvolvimento que associasse o capital forâneo com o capital brasileiro sob o planejamento do Estado. Portanto, essas três esferas teriam funções complementares antes que contraditórias dentro do projeto de desenvolvimento capitalista brasileiro. A participação do capital estrangeiro, o estímulo ao moderno empresário – atento às técnicas rentáveis de produção, administração e contabilidade – e o importante papel do Estado – seja com o investimento direto em infra-estrutura ou emprestando capital à longo termo – era legitimado pelo conteúdo do *Relatório Geral*, importante peça, como dissemos, na evolução do entendimento sobre a realidade econômica brasileira. É neste sentido que entendemos a contribuição da Comissão Mista para o ideário desenvolvimentista, ou seja, como uma forma determinada de tomar consciência do processo de desenvolvimento capitalista no Brasil e de construir-lhe um projeto afim.

Por fim, cabe salientar que boa parte do autores que recorremos para a elaboração de nossa pesquisa experimentaram, em, diferentes ocasiões, ocupar importantes cargos do aparelho econômico do Estado, como Guido Mantega, Carlos Lessa, Pedro Malan, entre os mais conhecidos. O que demonstra a importância deste tema para as formulações dos diferentes agentes do Estado capitalista brasileiro, importância, aliás, que não deixa de ser óbvia. Fosse o escopo temporal de nossa pesquisa mais vasto, uma boa parte daqueles inseridos nas referências bibliográficas figurariam entre as fontes primárias.³⁹⁰

Por fim, esperamos que tenhamos contribuído para o entendimento da ideologia e do

³⁹⁰No que diz respeito à Malan *et. al.*, o corte cronológico de sua pesquisa coincide com o do *Relatório Geral* da Comissão (1939-1951). Além disso, alguns entendimentos acerca do setor externo da economia, do papel da urbanização e da demanda, muito se assemelham aos da Comissão.

projeto de desenvolvimento da Comissão Mista e de anteriores experiência de intercâmbio econômico entre o Brasil e os Estados Unidos. No caso da Comissão, portanto, o tipo de desenvolvimentismo não está necessariamente atrelado a algum tipo de nacionalismo ou a demandas populares (vide a recomendação para o aumento das tarifas dos transportes ferroviários), mas promover o desenvolvimento do capitalismo associado ao capital estrangeiro, amalgamado pelo Estado. O processo de aceleração de crescimento deveria contar com a forte participação do capital estrangeiro, já que, segundo a expressão de Campos, a linha de desenvolvimento seria a do “internacionalismo de meios”.

Sobre este último ponto, fazemos uma última consideração: o chamado “internacionalismo de meios” implica, por um lado, a abertura ao capital estrangeiro; mas por outro, em outro momento do processo, também implica na busca de formas externas de exploração e acumulação de capital. Portanto, entendemos que a história das relações econômicas internacionais brasileiras devem ser entendidas como sendo fundamentais para o próprio desenvolvimento do capitalismo brasileiro, inclusive, quando de seu avanço comercial sobre o mercado de outros países – inclusive com a exportação de mercadorias industriais e, mais recentemente, de capitais. Entendendo-se o avanço internacional do capitalismo brasileiro como um resultado da própria via de desenvolvimento adotada – o do “internacionalismo de meios” –, a investigação sobre a história das relações econômicas internacionais e suas influências sobre o desenvolvimento do capitalismo brasileiro toma novo relevo.

Anexo 1

Tabela A.1
Projetos da Comissão Mista e seus montantes em moeda nacional e estrangeira

Nº.	Projeto	Total em Cr\$	Total em US\$
1	Estrada de Ferro Santos a Jundiá	93.742.000	8.595.309
2	Companhia Paulista de Estradas de Ferro	62.295.223	6.978.618.333
3	Estrada de Ferro Central do Brasil	1.181.000.00	12.500.000
		0	
4	Rede de Viação Paraná-Santa Catarina	531.159.490	16.886.092
5	Plano de Eletrificação do Rio Grande do Sul	1.004.000.00	25.000.000
		0	
6	Usinas Elétricas do Paranapanema S. A (Usina de Salto Grande)	555.000.000	10.000.000
7	Companhia Nacional de Álcalis	380.000.000	12.000.000
8	Companhia Metalúrgica Barbará	12.000.000	1.860.000
9	Empresas Elétricas Brasileiras (Subsidiária da American Foreign and Power)	1.346.000	113.569.000
10	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro (aquisição de equipamento rodoviário)		3.000.000
11	Companhia de Eletricidade do Alto Rio Grande (Cearg) – Usina de Itutinga	150.000.000	7.300.000
12	Companhia Hidrelétrica do São Francisco – Usina de Paulo Afonso	118.548.225	8.500.000
13	Estado de Minas Gerais (aquisição de equipamento agrícola)		5.000.000
14	Companhia Nacional de Energia Elétrica (São Paulo) – Usina de Avandava	16.700.00	1.470.000
15	Ministério da Agricultura (aquisição de equipamento agrícola)		18.000.000
16	Estado do Rio Grande do Sul (rede de silos)	206.000.000	4.125.000
17	Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (aquisição de dragas)	20.000.000	26.810.000
18	Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (aquisição de dragas)	349.400.000	3.674.000
19	Administração do Porto do Rio de Janeiro (equipamento para o porto)	190.717.000	2.112.000
20	Rede Mineira de Viação	703.125.807	1.040.953
21	Estrada de Ferro Noroeste do Brasil	424.8555.00	6.354.000

		0	
22	Companhia Matogrossense de Eletricidade	33.710.000	1.360.000
23	Estrada de Ferro Central do Brasil	16.587.000	259.431.000
24	Companhia Força e Luz de São Paulo (São Paulo Light and Power Co. Ltd.) - Usina Termoelétrica de Piratininga	316.473.000	18.790.000
25	Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais	5.216.000	190.000.000
26	Reaparelhamento da Frota de Cabotagem Governamental	185.000.000	20.900.000
27	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (aquisição de equipamento rodoviário)		3.661.000
28	Estrada de Ferro Leopoldina	706.322.000	5.334.000
29	Companhia de Eletricidade do Alto Rio Doce (Ceard) – Usina Hidrelétrica do Salto Grande do Santo Antônio	1.060.580.000	15.916.000
30	Estradas de Ferro do Norte e Nordeste	354.258.000	4.341.700
30-A	Estrada de Ferro São Luiz-Teresina	38.182.450	13.000
30-B	Estrada de Ferro Central do Piauí	3.438.000	420.000
30-C	Rede de Viação Cearense	9.100.000	1.639.000
30-D	Estrada de Ferro Mossoró	5.340.000	525.000
30-E	Viação Férrea Federal Leste Brasileiro	289.288.000	1.745.000
30-F	Estrada de Ferro Nazaré	8.910.000	
31	Reaparelhamento do Estaleiro da Ilha do Viana	116.700.000	4.311.000
32	Estrada de Ferro Goiás	249.888.000	1.159.000
33	Viação Férrea do Rio Grande do Sul	646.407.000	11.322.000
34	Rede Ferroviária do Nordeste e Estrada de Ferro Sampaio Correia	407.503.000	8.777.000
35	Serviço de Navegação da Bacia do Prata	114.625.000	1.535.250
36	Companhia Paulista de Estradas de Ferro	511.040.000	7.619.000
37	Companhia Comércio e Navegação		2.400.000
38	Estrada de Ferro Sorocabana	425.511.000	14.904.000
39	Companhia Mogiana de Estradas de Ferro	514.740.000	8.394.000
40	Estrada de Ferro Araraquara	19.538.000	8.838.000
41	Estrada de Ferro Central do Brasil – Linhas de Bitola Estreita de Minas Gerais	1.763.000	588.413.000
Especial	Estrada de Ferro Vitória a Minas		1.800.000

FONTE: COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Relatório Geral*, vol. 2. Rio de Janeiro, 1954, pp. 38-103.

Anexo 2

Tabela A.2
Montante dos empréstimos por projetos, financiadores e *Status* até 1954 (Aprovação pelo governo brasileiro e concessão dos empréstimos)

Nº.	Projeto	BNDE	Eximbank	Bird	Outros	<i>Status</i> do projeto e do empréstimo em 1954
1	Estrada de Ferro Santos a Jundiá	94.000.000	8.600.00	-	-	Aprovado e concedido
2	Companhia Paulista de Estradas de Ferro	-	7.000.000	-	62.295.223	Aprovado e concedido
3	Estrada de Ferro Central do Brasil	1.181.000.000	-	12.500.000	-	Aprovado e concedido
4	Rede de Viação Paraná-Santa Catarina	531.159.490	-	16.886.092	-	Aprovado e aguardando empréstimo
5	Plano de Eletrificação do Rio Grande do Sul	-	-	25.000.000	1.004.000.000	Aprovado e concedido
6	Usinas Elétricas do Paranapanema S. A (Usina de Salto Grande)	-	-	10.000.000	555.000.000	Aprovado e concedido
7	Companhia Nacional de Álcalis	180.000.000	-		12.000.000 ¹	Aprovado e concedido
8	Companhia Metalúrgica Barbará	-	1.860.000		12.000.000.000	Aprovado e concedido
9	Empresas Elétricas Brasileiras (Subsidiária da American Foreign and Power)	-	41.140.000	-	64.723.000 ²	Aprovado e concedido
10	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro (aquisição de equipamento rodoviário)	-	-	3.000.000	-	Aprovado e concedido
11	Companhia de	-	-	7.300.000	-	Aprovado e

	Eletricidade do Alto Rio Grande (Cearg) – Usina de Itutinga					concedido
12	Companhia Hidrelétrica do São Francisco – Usina de Paulo Afonso	118.548.225	-	8.500.000	-	Aprovado e aguardando empréstimo
13	Estado de Minas Gerais (aquisição de equipamento agrícola)	-	-	5.000.000	-	Aprovado e concedido
14	Companhia Nacional de Energia Elétrica (São Paulo) – Usina de Avanhandava	5.000.000	-	1.470.000	11.700.000	Aprovado e aguardando empréstimo
15	Ministério da Agricultura (aquisição de equipamento agrícola)	-	18.000.000	-	-	Aprovado e concedido
16	Estado do Rio Grande do Sul (rede de silos)	206.000.000	-	4.125.000	-	Aprovado e aguardando empréstimo
17	Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (aquisição de dragas)	-	-	26.810.000	20.000.000	Aprovado e aguardando empréstimo
18	Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (aquisição de dragas)	(349.400.000)	-	3.674.000	(349.400.000) ³	Aprovado e aguardando empréstimo
19	Administração do Porto do Rio de Janeiro (equipamento para o porto)	-	-	2.112.000	190.717.000	Aprovado e aguardando empréstimo
20	Rede Mineira de	703.125.807	-	7.040.953	-	Aprovado e

	Viação						aguardando empréstimo
21	Estrada de Ferro Noroeste do Brasil	424.855.000	-	6.354.000	-		Aprovado e aguardando empréstimo
22	Companhia Matogrossense de Eletricidade	15.000.000	-	1.630.000	811.000.000		Aprovado e aguardando empréstimo
23	Estrada de Ferro Central do Brasil	259.431.000	-	12.500.000	150.000.000 ⁴		Aprovado e concedido (em moeda estrangeira)
24	Companhia Força e Luz de São Paulo (São Paulo Light and Power Co. Ltd.) - Usina Termoelétrica de Piratininga	-	-	18.790.000	316.473.000		Aprovado e concedido
25	Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais	190.000.000	-	5.216.000	-		Aprovado e aguardando empréstimo
26	Reaparelhamento da Frota de Cabotagem Governamental	185.000.000	-	20.900.000	-		Aprovado e aguardando empréstimo
27	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (aquisição de equipamento rodoviário)	-	-	3.661.000	-		Aprovado e aguardando empréstimo
28	Estrada de Ferro Leopoldina	706.322.000	-	5.334.000	-		Aprovado e aguardando empréstimo
29	Companhia de Eletricidade do Alto Rio Doce (Ceard) – Usina Hidrelétrica do Salto Grande do Santo Antônio	200.000.000	(15.916.000)	(15.916.000) ⁵	860.580.000		Aprovado e aguardando empréstimo

30	Estradas de Ferro do Norte e Nordeste	-	-	-	US\$4.341.7000 Cr\$354.258.000	Aprovado e aguardando empréstimo ⁶
31	Reaparelhamento do Estaleiro da Ilha do Viana	116.700.000	4.311.000	-	-	Aprovado e aguardando empréstimo
32	Estrada de Ferro Goiás	244.664.000	-	-	-	Aprovado e concedido (em moeda nacional)
33	Viação Férrea do Rio Grande do Sul	743.650.880	(11.322.000)	(11.322.000) ⁵	-	Aprovado e concedido (em moeda nacional)
34	Rede Ferroviária do Nordeste e Estrada de Ferro Sampaio Correia	407.503.000	-	8.777.000	-	Aprovado e aguardando empréstimo
35	Serviço de Navegação da Baía do Prata	114.625.000	(1.535.250)	(1.535.250) ⁵	-	Aprovado e aguardando empréstimo
36	Companhia Paulista de Estradas de Ferro	-	7.619.000	-	511.040.000	Aprovado e aguardando empréstimo
37	Companhia Comércio e Navegação	-	800.000.000		16.000.000	Aguardando a aprovação
38	Estrada de Ferro Sorocabana	425.511.000	-	14.904.000	-	Aprovado e aguardando empréstimo
39	Companhia Mogiana de Estradas de Ferro	-	-	-	-	Aprovado e aguardando empréstimo
40	Estrada de Ferro Araraquara	19.538.000	8.838.000	-	-	Aprovado e aguardando empréstimo
41	Estrada de Ferro Central do Brasil – Linhas de Bitola Estreita de Minas	538.413.000	-	1.763.000	-	Aprovado e aguardando empréstimo

Gerais					
Especial	Estrada de Ferro	-	900.000	-	900.000
Vitória a Minas					Aprovado e concedido

FONTE: COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Relatório Geral*, vol. 2. Rio de Janeiro, 1954, pp. 38-103.

¹ Empréstimo concedido, após redefinição no projeto, por “Comptoir International d’Achats et de Ventes à l’Etranger” (França).

² O restante em moeda estrangeira será conseguido através de recursos próprios da empresa, vendas de ações, entre outras formas.

³ A Comissão recomenda que o montante em moeda nacional deve ser conseguido através de recursos próprios ou através do BNDE.

⁴ A Comissão aventa a possibilidade de uma parte da moeda nacional ser levantada através de verba conseguida por legislação específica, sendo o restante emprestado pelo BNDE (neste caso, Cr\$109.400.000).

⁵ A Comissão sugere tanto o Eximbank quanto o Bird como instituição financiadora.

⁶ É recomendado que os recursos em moeda estrangeira sejam providos pela própria reserva do governo. O recurso em moeda nacional será reduzido para Cr\$84.220.450, já que será usada uma parte da verba oriunda do antigo Plano Salte.

Anexo 3

Tabela A.3
Empréstimos efetuados pelo Bird para o Brasil até 30 de junho de 1954

Destino do empréstimo	Data do empréstimo	US\$
“Brazilian Traction, Light and Power”	27.jan.1949	75.000.000
	18.jan.1950	15.000.000
CHESF (Usina de Paulo Afonso)	26.mai.1950	15.000.000
CEEE (Rio Grande do Sul)	27.jun.1952	25.000.000
E. F. Central do Brasil	27.jun.1952	12.500.000
DEER-RJ (equipamento rodoviário)	30.abr.1953	3.000.000
CEARG e CEMIG (Usina de Itutinga)	17.jul.1953	7.300.000
E. F. Central do Brasil (ramais suburbanos)	18.dez.1953	12.500.000
CEARD (Usinas Elétricas)	18.dez.1953	10.000.000
“Brazilian Traction, Light and Power” (Usina de Piratininga)	24.abr.1954	18.790.000

FONTE: INTERNATIONAL BANK OF RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. *Loan administration report: Brazil*. Washington, 1954.

Anexo 4 – Nominata dos membros da Comissão Mista³⁹¹**DIREÇÃO E PESSOAL TÉCNICO DA SEÇÃO BRASILEIRA DA COMISSÃO MISTA
BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E CORPO
EDITORIAL DOS TRABALHOS DA COMISSÃO****DIREÇÃO**

Presidente: Ary Frederico Torres

Representantes sucessivos do Ministério das Relações Exteriores:

Embaixador Aberlardo Bretanha Bueno do Prado

Embaixador Edgar Bandeira Fraga de Castro

Embaixador Décio Honorato de Moura

Conselheiros:

Valentim F. Bouças – Assuntos Financeiros

Roberto de Oliveira Campos – Assuntos Econômicos

Glycon de Paiva Teixeira – Assuntos Geológicos e Mineiros

Lucas Lopes – Assuntos Técnicos

Assessor Militar:

Cel. Mário Poppe de Figueiredo

Secretário-Geral:

Victor da Silva Alves Filho

391CMBEU. *Relatório Geral*, Vol. 2. Rio de Janeiro, 1954, pp. 11-16.

PESSOAL TÉCNICO DAS SUBCOMISSÕES

Agricultura:

Alberto R. De Oliveira Motta Filho, – Chefe, Agrônomo do Ministério da Agricultura
Henrique Blanc de Freitas – Veterinário do Ministério da Agricultura
Augusto de Oliveira Lopes – Veterinário do Ministério da Agricultura
Afonso Silvestre Scharra – Médico-Veterinário

Assistência Técnica:

Hernani Tavares de Sá – Chefe
Paulo Fernando Luís Bueno do Prado – Sub-chefe

Energia Elétrica

Francisco L. De Souza Dias Filho – Chefe

Portos:

Clóvis de Macedo Cortes – Chefe, Engenheiro do Ministério da Viação e Obras Públicas

Transporte Ferroviário:

Othon Álvares de Araújo Lima – Chefe, Engenheiro do Ministério da Viação e Obras Públicas
Cel. Mário Poppe de Figueiredo – Chefe, Engenheiro
Abreu, Ruben E. de Freitas – Engenheiro do Ministério da Viação e Obras Públicas
Carneiro, Roberto – Engenheiro da Rêde Mineira de Viação
Chaves, Antônio Gonçalves – Engenheiro da Viação Férrea do Rio Grande do Sul
Dias, Inácio Marques – Engenheiro do Ministério da Viação e Obras Públicas
Dobson, Richard Henry – Engenheiro, Vice-Diretor da Rêde Ferroviária do Nordeste
Domingues Sobrinho, Luís Antônio – Engenheiro da Estrada de Ferro Sorocabana
Escobar, Itagiba – Engenheiro da Estrada de Ferro Central do Brasil.

Feio, Renato de Azevedo – Engenheiro, Administrador da Estrada de Ferro Santos a Jundiaí

Fialho, Mário Sérgio, Major – Engenheiro do Ministério da Viação e Obras Públicas

Fonseca, Marcos Valdetaro – Engenheiro do Ministério da Viação e Obras Públicas

Frankel, Orlando – Engenheiro da Estrada de Ferro Sorocabana

Transporte sobre água:

Pereira Pinto, Francisco F. – Chefe, Capitão-de-Corveta, Engenheiro-Naval

Labouriau, Ivan Gouvêa – Chefe, Capitão-de-Corveta, Engenheiro-Naval

Artigas, Antônio Souza – Engenheiro da Secretaria de Viação do Estado do Paraná

Pimentel, Roberto L. da Costa – Engenheiro

Torelli, Luís Felipe Pinto – Engenheiro da Companhia Nacional de Navegação Costeira

Economistas:

Barbosa de Oliveira, Américo

Cury, Américo – Conselho Nacional de Economia

Dias Carneiro, Otávio Augusto – Ministério das Relações Exteriores

Gingell, Jared Henry

Marcondes, Paulo Gilberto

Orosco, Eros

Patriota, Antônio – Assessor do Ministério das Relações Exteriores

Strauch, Ottolmy da Costa

Técnicos Diversos:

Berredo, Vinicius Cesar da Silva – Engenheiro do Ministério da Viação e Obras Públicas

Brito, Paulo Osório Jordão de – Engenheiro do Ministério da Viação e Obras Públicas

Campos, Aluizio Afonso – Advogado do Banco do Brasil S. A.

Capper Alves de Souza, Henrique F. – Engenheiro do Banco do Brasil S. A.

Harmon, Robert

Jaguaribe Gomes de Mattos, Hélio – Advogado

Machado, Romeu Pinheiro – Advogado

Soares, José Maria – Contador

Souza, Edmar de – Assistente do Secretário-Geral, Funcionário do Banco do Brasil S. A.

CORPO EDITORIAL DOS TRABALHOS DA COMISSÃO

Redação:

Philip Glaessner, Roberto de Oliveira Campos, Glycon de Paiva, Cel. Mário Poppe de Figueiredo e Reynold E. Carlson

Publicação:

Victor da Silva Alves Filho e Edmar de Souza

DIREÇÃO E PESSOAL TÉCNICO DA SEÇÃO AMERICANA DA COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS

Presidente:

Merwin L. Bohan – De 19 de julho de 1951 a 15 de outubro de 1951 e de 19 de agosto de 1952 a 31 de dezembro de 1953

J. Burke Knapp – De 16 de outubro de 1951 a 18 de agosto de 1952

Vice-Presidente:

William C. Ladd

Diretor-Administrativo:

Robert G. Groves

Secretário-Executivo:

Harold M. Midkiff

John D. Gillett

Agricultura:

William G. Lodwick, Chefe

George W. Ware

W. C. Tucker, Assistente Especial

C. L. Jones, Armazenamento de Grãos

Economia:

Philip W. Glaessner, Chefe, Federal Reserve Bank N. Y.

Reynold E. Carlson, Consultor – Banco Internacional para Reconstrução e
Desenvolvimento, Washington

Howard P. Dutemple, Economista

Morris Bornstein, Economista

James E. Woodward, Contador

William R. P. Boone

Elvin A. Duerst

Finanças:

A. Oakley Brooks, Conselheiros

Indústria:

J. Kirke Paulding, Conselheiro

Robert F. Mehl, Conselheiro Especial sôbre Metalurgia – Carnegie Institute of
Technology

Mineração:

William B. Mather, Conselheiro do Mineral Technology Southwest Research Institute

Energia Elétrica:

Leonide Hassilev, Chefe da Subcomissão de Energia Elétrica (Gibbs & Hill)

Ernest Arthur Goodhead, Assistente do Chefe da Subcomissão de Energia (Gibbs & Hill)

Adolph Ackerman, Conselheiro Especial

Richard L. Kimball, Conselheiro Especial (Gibbs & Hill)

Transporte:

Subcomissão de Transportes Ferroviários

H. Dale Barber, Chefe, ex-Vice Presidente da “Erie Railroad”

Jonathan Teal, Engenheiro (Gibbs & Hill)

F. Ronald Stemp, Engenheiro (Gibbs & Hill)

George B. Dutton Jr., Engenheiro (Gibbs & Hill)

Missão Especial de Transporte Ferroviário *

Ralph Budd, Presidente da “Chicago Transit Authority”; Presidente e Diretor da “Great Northern Railway”; Diretor da “Chicago Burlington & Quincey Railroad” e da “Colorado and Southern Railway”; Diretor do “First National Bank of Chicago”; Diretor do “International Harvester and Railway Express Agency”; Conselheiro do Conselho Nacional de Defesa dos Estados Unidos.

Missão Especial de Transporte Ferroviários

William S. Kerr, Operação de estradas de Ferro

(Assistente Executivo do Presidente, CB&Q)

Missão Especial de Transporte Ferroviários

* Contratada por intermédio da “Gibbs e Hill”

Orrie E. Ward, Tração, construção de vagões e oficinas de reparos (Superintendente de Tração, CB&Q)

Albert G. Reese, Engenheiro, Conservação de linha (ex-Engenheiro de linha, CB&Q)

Tom W. Tizzard, Engenheiro de Sinalização (Sinalização CB&Q)

Joseph Gaynor, Engenheiro Eletricista

W. A. Taussing, Coordenador de tráfego rodoviário e ferroviário (Vice-Presidente da “Burlington Truck Lines”)

Subcomissão de Transporte sobre água

Robert H. Tarr, Chefe (U. S. Maritime Administration)

Consultores Especiais

Comte, E. E. Brady, Estaleiros (Oficial de Reserva da Marinha dos EE. UU.; Vice-Presidente da George T. Sharp, Inc..)

Cel. Robert A. Warren, Portos e Rios; engenheiro consultor sobre construção de portos e melhoramento de rios

Galyn G. Wilkins, Rodovias (U. S. Highway Departament)

Harry R. Brinkman, Operação de Portos

Assistência Técnica:

Warren S. Hunsberger

Julean Arnold

Thomas W. Palmer

James E. Asper

Referências Bibliográficas

ANDERSON, Benedict., *Comunidades imaginadas: Reflexões sobre a origem e difusão do nacionalismo*. Rio de Janeiro: Cia. das Letras, 2008

ARAÚJO, Maria Celina d'. *O segundo governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

ARAÚJO, Maria Celina d' (org.). *Fundação Getúlio Vargas: concretização de um ideal*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

ARAÚJO, Maria Celina d'; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPOLITO, Lucia. *Ipea – 40 anos apontando caminhos: Depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ARAÚJO, Victor Leonardo. “Revisitando o desenvolvimentismo brasileiro: o BNDE e o financiamento de longo prazo – 1952/1964”. Tese (Doutorado em Economia). Niterói: UFF, 2007.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois séculos de história)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. *Capitalismo monopolista: ensaio sobre a ordem econômica e social americana*. 2. ed. São Paulo: Zahar Editores, 1974.

BOITO JR., Armando. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Top Books, 1994.

_____. *In: Memórias do desenvolvimento*. Ano 3, nº.3 Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2007.

CARCANHOLO, Reinaldo; SABADINI, Mauricio. “Capital fictício e lucros fictícios”. *In: Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Rio de Janeiro: 7 Letras, n.º 24, 2009.

DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985

DREIFUSS, René. *1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1981.

_____. *A Internacional Capitalista: estratégias e táticas do empresariado transnacional (1918-1986)*. Rio de Janeiro: Editora Espaço e Tempo, 1986.

EVANS, Peter. *A tríplice aliança: multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1980.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV; UFRJ, 2010.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere, volume 2: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____. *Cadernos do Cárcere, volume 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

HOBBSBAWM, Eric. *Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

HONORATO, Cezar; OLIVEIRA, Geraldo Beauclair. “A economia brasileira durante a Segunda Guerra Mundial”. In: COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Segunda Guerra Mundial: um balanço histórico*. São Paulo: Xamã; USP, FFLCH, Departamento de História, 1995.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. “O difícil caminho do meio: Estado, burguesia industrial e industrialização no segundo governo Vargas (1951-1954)”. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (orgs.). *História econômica do Brasil Contemporâneo*. 2. ed. revista. São Paulo: HUCITEC/EDUSP/ABPHE/Imprensa Oficial, 2002.

LESSA, Carlos; FIORI, José Luis. “E houve uma política econômica nacional-populista?”. In: *Revista FEE*. Porto Alegre: volume 12, n.º1, 1991.

LOPES, Lucas. In: *Memórias do desenvolvimento*. Ano 3, n.º3 Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2007.

MAGDOFF, Harry; SWEEZY, Paul. *O fim da prosperidade: a economia americana na década de 1970*. Rio de Janeiro: Campus, 1978.

MARX, Karl. *O Capital, Livro I, Capítulo VI (Inédito)*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1978.

_____. *O capital: crítica da economia política. Volume I, Tomo I: o processo de produção do*

capital. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. *O capital: crítica da economia política. Volume I, Tomo 2: o processo de produção do capital.* São Paulo: Abril Cultural, 1984.

_____. *O capital: crítica da economia política. Volume II: o processo de circulação do capital.* São Paulo: Abril Cultural, 1984.

_____. *O capital: crítica da economia política. Volume III, Tomo 1: o processo global da produção capitalista.* São Paulo: Abril Cultural, 1984.

_____. *O capital: crítica da economia política. Volume III, Tomo 2: o processo global da produção capitalista.* São Paulo: Abril Cultural, 1984.

_____. *Grundrisse: manuscritos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política.* São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011, p. 54.

MALAN, Pedro; BONNELI, Regis; ABREU, Marcelo de Paiva; PEREIRA, José Eduardo. *Política externa e industrialização no Brasil (1939/52).* Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

MALAN, Pedro. “Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1954)”. In: FAUSTO, Boris (org.). *História geral da civilização brasileira, tomo III, volume 4.* São Paulo: Difel, 1984.

MANDEL, Ernest. *Introduction.* In: MARX, Karl. *Capital. Volume Two.* London: Penguin Books, 1978.

MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira.* Petrópolis: Vozes; São Paulo: Polis, 1984.

MARINI, Ruy Mauro. “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo”. In: *Cadernos Políticos*, n. 12, 1977. Disponível em: <www.marini-escritos.unam.mx>.

MENDONÇA, Sônia Regina de. *O Ruralismo Brasileiro(1888-1931).* São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. *Estado, educação rural e influência norte-americana no Brasil:* Niterói: Eduff, 2010.

MOURA, Gerson. *Tio Sam chega ao Brasil: a penetração cultural americana.* 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda guerra Mundial.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

MUNHOZ, Dércio. “Inflação brasileira: de aliado a inimigo mortal”. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (orgs.). *História econômica do Brasil Contemporâneo.* 2. ed. revista. São Paulo: HUCITEC/EDUSP/ABPHE/Imprensa Oficial, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita.* 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

_____. *Crítica à razão dualista; O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Geraldo Beauclair de. *Raízes da indústria no Brasil: a pré-indústria fluminense, 1808-1860*. Rio de Janeiro: Studio F&S, 1992.

PEREIRA, João Márcio. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PINHO NETO, Demóstenes Madureira de. “O interregno Café Filho (1954-1955)”. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A ordem do progresso: 100 anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

RIBEIRO, Thiago R. Marques. “Considerações sobre o trabalho, sua subordinação ao capital e as categorias de trabalho produtivo e improdutivo na obra de Karl Marx”. In: CONGRESSO FLUMINENSE DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 1., 2011, Niterói. *Anais*. Niterói: PPGH/UFF, 2011 [cd-rom].

RUBIN, Isaak. *A teoria marxista do valor*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (orgs.). *História econômica do Brasil Contemporâneo*. 2. ed. revista. São Paulo: HUCITEC/EDUSP/ABPHE/Imprensa Oficial, 2002.

THOMPSON, Edward. *A peculiaridade dos ingleses e outros artigos*. São Paulo: Editora da Unicamp, 2001.

TOTA, Antonio Pedro. *O imperialismo sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. 2. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

VELHO, Otávio. *Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. São Paulo; Rio de Janeiro: Difel, 1976.

VIANNA, Sérgio Besserman. “A política econômica do segundo governo Vargas (1951-1954)”. Dissertação (Mestrado em Economia). Rio de Janeiro: PUC, 1987.

VILLELA, Annibal; SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1989-1945*. 2. ed.. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.

WOOD, Ellen. *A origem do capitalismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

Fontes

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (BNDE). *Exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico 1953-1954*. Rio de Janeiro, 1954.

COMISSÃO MISTA BRASILEIRO AMERICANA DE ESTUDOS ECONÔMICOS (CMBAEE). *Relatório Final, vol. 1*. Rio de Janeiro, 1949.

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (CMBEU). *Relatório Geral, vol. 1*. Rio de Janeiro, 1954.

_____. *Relatório Geral, vol. 2*. Rio de Janeiro, 1954.

_____. *Projetos. Transportes. Vol. 1*. Rio de Janeiro, 1953. (“I. ESTRADA DE FERRO CENTRAL DO BRASIL. Linha do Centro e Ramal de São Paulo”; “II. ESTRADA DE FERRO CENTRAL DO BRASIL. Trens Suburbanos”; “III. ESTRADA DE FERRO SANTOS A JUNDIAÍ. Modernização de engates e freios e compra de vagões.”; “IV. COMPANHIA PAULISTA DE ESTRADAS DE FERRO. Modernização de engates e freios e compra de vagões.”; V. COMPANHIA PAULISTA DE ESTRADAS DE FERRO. Remodelação do traçado com duplicação e aquisição de locomotivas, trilhos e acessórios.)

_____. *Projetos. Transportes. Vol. 2*. Rio de Janeiro, 1953. (“I. RÊDE MINEIRA DE VIAÇÃO”; “II. ESTRADA DE FERRO LEOPOLDINA”; “III. ESTRADA DE FERRO DE GOIÁS”)

_____. *Projetos. Transportes. Vol. 3*. Rio de Janeiro, 1953. (“REDE FERROVIÁRIA DO NORDESTE E ESTRADA DE FERRO SAMPAIO CORREIA”)

_____. *Projetos. Transportes. Vol. 4*. Rio de Janeiro, 1953. (“I. ESTRADA DE FERRO DO BRASIL LINHAS DE BITOLA ESTREITA DE MINAS GERAIS”; “II. PROJETO GERAL DAS ESTRADAS DE FERRO DO NORTE E DO NORDESTE”; “III. ESTRADA DE FERRO SÃO LUIZ-TEREZINA”; IV. ESTRADA DE FERRO CENTRAL DO PIAUÍ”; “V. RÊDE DE VIAÇÃO CEARENSE”; “VI. ESTRADA DE FERRO MOSSORÓ”; “VII. ESTRADA DE FERRO NAZARÉ”.)

_____. *Projetos. Transportes. Vol. 5*. Rio de Janeiro, 1953. (“I. ESTRADA DE FERRO NORDESTE DO BRASIL”; “RÊDE DE VIAÇÃO PARANÁ- SANTA CATARINA”; “III. VIAÇÃO FÉRREA RIO GRANDE DO SUL”.)

_____. *Projetos. Transportes. Vol. 6*. Rio de Janeiro, 1953. (“I. ESTRADA DE FERRO SOROCABANA”; “II. COMPANHIA MOGIANA DE ESTRADAS DE FERRO”; “III. ESTRADA DE FERRO ARARAQUARA”)

_____. *Projetos. Transportes. Vol. 7*. Rio de Janeiro, 1953. (“I. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO RODOVIÁRIO PARA O DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE RIO DE JANEIRO”; “II. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO PARA O DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ”)

_____. *Projetos. Transportes. Vol. 8*. Rio de Janeiro, 1954 (“I. EQUIPAMENTO DE PORTO

DO RIO DE JANEIRO”, “II. APARELHAMENTO DE PORTO DE SANTOS”; “III. MELHORAMENTO DE QUATORZE PORTOS BRASILEIROS”; “IV. AQUISIÇÃO DE DRAGAS PARA PORTOS E BAÍAS DO BRASIL”)

_____. *Projetos. Transportes. Vol. 9.* Rio de Janeiro, 1953. (“I. REAPARELHAMENTO DA FROTA DE CABOTAGEM GOVERNAMENTAL”; “II. COMPANHIA COMÉRCIO E NAVEGAÇÃO”; “III. SERVIÇO DE NAVEGAÇÃO DA BAÍA DO PRATA”; “IV. REAPARELHAMENTO DE ESTADO DA ILHA DO VIANA”)

_____. *Projetos. Energia. Vol. 10.* Rio de Janeiro, 1954. (“I. USINA HIDRELÉTRICA DE SALTO GRANDE”; “II. COMPANHIA MATOGROSENSSE DE ELETRICIDADE”; “III. COMPANHIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA- SÃO PAULO”)

_____. *Projetos. Energia. Vol. 11.* Rio de Janeiro, 1954. (“I. COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ALTO RIO GRANDE, ITUTINGA, ESTADO DE MINAS GERAIS”; “II. CENTRAIS ELÉTRICAS DE MINAS GERAIS (CEMIG) E COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ALTO RIO DOCE (CEARD)”)

_____. *Projetos. Energia. Vol. 12.* Rio de Janeiro, 1954. (“I. AQUISIÇÃO DE MATERIAS DESTINADOS À EXPANSÃO DAS INSTALAÇÕES ELÉTRICAS DAS EMPRÊSAS BRASILEIRAS SUBSIDIÁRIAS DA AMERICAN & FOREIGN POWER”; “II. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E ACESSÓRIOS NECESSÁRIOS À INSTALAÇÃO DA USINA TERMEÉTRICA DE PIRATININGA SÃO PAULO LIGHT POWERCO. LTDA.”)

_____. *Projetos. Energia. Vol. 13.* Rio de Janeiro, 1954. (“I. COMISSÃO ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA NO RIO GRANDE DO SUL”; “II. COMPANHIA HIDRELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO.”)

_____. *Projetos. Diversos. Vol. 14.* Rio de Janeiro, 1953. (“I. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO AGRÍCOLA”; “II. MAQUINARIA AGRÍCOLA PARA O ESTADO DE MINAS GERAIS”; “III. CONSTRUÇÃO DE UMA REDE DE SILOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL”; “IV. COMPANHIA METALÚRGICA BARBARÁ”)

INTERNATIONAL BANK OF RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. *Loan administration report: Brazil.* Washington, 1954.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1941. The American Republics. Volume VI.* Washington: United States Government Printing Office, 1963.

_____. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1948. The Western Hemisphere. Volume IX.* Washington: United States Government Printing Office, 1972.

_____. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1949. The United Nations; The Western Hemisphere. Volume II.* Washington: United States Government Printing Office, 1975.

_____. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1950. The United Nations; The Western Hemisphere. Volume II.* Washington: United States Government Printing Office,

1976.

_____. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1951. The United Nations; The Western Hemisphere. Volume II.* Washington: United States Government Printing Office, 1979.

_____. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1952-54. The American Republics. Volume IV.* Washington: United States Government Printing Office, 1983.

JOINT BRAZIL-UNITED STATES ECONOMIC DEVELOPMENT COMMISSION. *The development of Brazil.* Washington: Institute of Inter-American Affairs, 1954.