

Título: Raízes do desenvolvimentismo associado: comentários sobre sonhos prussianos e cooperação panamericana no Estado Novo (1937-1945)

Área: II - Sub-área 3: História Econômica e Social Brasileira

Autor: Pedro Paulo Zahluth Bastos

Filiação Institucional: Professor Doutor, Instituto de Economia-UNICAMP

Endereço para correspondência: Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI)

Caixa Postal: 6135/IE

CEP.: 13083-970.

Tel.: 378.85731/85779. Cel.: 8111.9516. Fax.: 3289.1512.

E-mail: ppzbastos@eco.unicamp.br.

#### **Resumo**

O artigo indaga a emergência de um projeto de desenvolvimento industrial na década de 1930 e, sobretudo, no Estado Novo, discutindo razões que levaram o governo brasileiro a tentar atrair siderúrgicas estrangeiras e, fracassando, recorrer à “cooperação panamericana” como forma de obtenção dos recursos necessários aos primeiros grandes empreendimentos industriais estatais. O artigo descarta a noção de que um tipo de projeto nacionalista orientado pelo Estado que enfatizasse financiamento autônomo do desenvolvimento industrial e rejeitasse a associação/dependência externa (como na chamada “via prussiana”) tenha tido a implementação vetada subitamente por resistências locais, uma vez que não há evidências de que este tipo de projeto nacional tenha sido sequer colocado em ação de início. Ao contrário, as indicações são as de que o governo Vargas tentou de antemão acompanhar com fundos externos o esforço limitado para mobilizar recursos locais, em um contexto histórico de severas restrições materiais e políticas a um projeto de desenvolvimento “prussiano”.

**Palavras-chave:** Estratégias de desenvolvimento; Desenvolvimento associado; Via prussiana; Estado Novo; Cooperação panamericana.

#### **Abstract**

The paper studies the making of a development strategy in Brazil along the 1930's and, particularly, during Estado Novo regime, focusing the reasons which lead Brazilian government to attempt at attracting steel foreign subsidiaries and, failing, to resort to “Pan-American cooperation” in order to obtain resources needed to the first great state industrial investments. The paper also rejects the assumption that a kind of state-oriented nationalistic project which either emphasized autonomous funding of industrial development or dismissed foreign dependence as in so-called “Prussian style” had its coming of age suddenly hindered by local political resistance, for there is no evidence that this kind of national project had been implemented at first. Quite contrary, indications are that Vargas government tried at the start to accompany with foreign funding the limited effort to mobilize local resources, in a historical context plenty of economic and political restrictions to a “Prussian style” development strategy in Brazil.

**Key words:** Development strategies; Dependent development; “Prussian style” modernization; Estado Novo regime; Pan-American cooperation.

**JEL** G28, O16, O19.

## **Raízes do desenvolvimentismo associado: comentários sobre sonhos prussianos e cooperação panamericana no Estado Novo (1937-1945)**

**Pedro Paulo Zahluth Bastos\***

### **Resumo**

O artigo indaga a emergência de um projeto de desenvolvimento industrial na década de 1930 e, sobretudo, no Estado Novo, discutindo razões que levaram o governo brasileiro a tentar atrair siderúrgicas estrangeiras e, fracassando, recorrer à “cooperação panamericana” como forma de obtenção dos recursos necessários aos primeiros grandes empreendimentos industriais estatais. O artigo descarta a noção de que um tipo de projeto nacionalista orientado pelo Estado que enfatizasse financiamento autônomo do desenvolvimento industrial e rejeitasse a associação/dependência externa (como na chamada “via prussiana”) tenha tido a implementação vetada subitamente por resistências locais, uma vez que não há evidências de que este tipo de projeto nacional tenha sido sequer colocado em ação de início. Ao contrário, as indicações são as de que o governo Vargas tentou de antemão acompanhar com fundos externos o esforço limitado para mobilizar recursos locais, em um contexto histórico de severas restrições materiais e políticas a um projeto de desenvolvimento “prussiano”.

**Palavras-chave:** Estratégias de desenvolvimento; Desenvolvimento associado; Via prussiana; Estado Novo; Cooperação panamericana.

### **Abstract**

The paper studies the making of a development strategy in Brazil along the 1930's and, particularly, during Estado Novo regime, focusing the reasons which lead Brazilian government to attempt at attracting steel foreign subsidiaries and, failing, to resort to “Pan-American cooperation” in order to obtain resources needed to the first great state industrial investments. The paper also rejects the assumption that a kind of state-oriented nationalistic project which either emphasized autonomous funding of industrial development or dismissed foreign dependence as in so-called “Prussian style” had its coming of age suddenly hindered by local political resistance, for there is no evidence that this kind of national project had been implemented at first. Quite contrary, indications are that Vargas government tried at the start to accompany with foreign funding the limited effort to mobilize local resources, in a historical context plenty of economic and political restrictions to a “Prussian style” development strategy in Brazil.

**Key words:** Development strategies; Dependent development; “Prussian style” modernization; Estado Novo regime; Pan-American cooperation.

**JEL** G28, O16, O19.

Os acontecimentos do final de 1937 resolveram um conjunto de lutas políticas que se prolongavam desde inícios da década a respeito dos contornos do regime político resultante da Revolução de 1930. A revolta paulista de 1932 e o processo constituinte haviam limitado os impulsos centralizadores da presidência mas, a seguir, a ameaça comunista foi usada habilmente para legitimar golpes sucessivos contra a descentralização de poder que, no discurso dos vitoriosos de 1937, ameaçava as promessas da Revolução. Na noite de 10 de

---

\* Professor Doutor e coordenador da pós-graduação em Desenvolvimento Econômico (área de concentração História Econômica) do Instituto de Economia da UNICAMP.

novembro de 1937, um novo regime político, o Estado Novo, era anunciado pelo presidente em nome da primazia da ordem política e do progresso econômico e social. Ato contínuo, era outorgada Constituição impondo um marco legal e reformas institucionais que consagravam ampla centralização de poderes no executivo: legislar por decretos; dissolver partidos; substituir governadores; intervir em sindicatos patronais e trabalhistas; aprisionar agentes subversivos; deportar espões ou agitadores; criar novos órgãos administrativos, direitos sociais e impostos.

No mesmo pronunciamento, as relações econômicas internacionais do Brasil sofriam ruptura brusca. Vargas anunciava uma moratória da dívida externa com tintas de nacionalismo radical, condicionando o desenvolvimento da nação (“reaparelhamento”) à liberação de um fardo intolerável:

“A situação impõe, no momento, a suspensão no pagamento de juros e amortizações, até que seja possível reajustar os compromissos sem dessangrar e empobrecer o nosso organismo econômico. Não podemos por mais tempo continuar a solver dívidas antigas pelo ruinoso processo de contrair outras mais vultuosas, o que nos levaria, dentro de pouco tempo, à dura contingência de adotar solução mais radical... As nossas disponibilidades no estrangeiro absorvidas, na sua totalidade pelo serviço da dívida e não bastando, ainda assim, às suas exigências, dão em resultado nada nos sobrar para a renovação do aparelhamento econômico, do qual depende todo o progresso nacional” *A nova política do Brasil*, V, p. 27).

A Carta do Estado Novo aprofundava o ímpeto nacionalista. Nos artigos 143 e segs. da Ordem Econômica, anunciava-se o princípio de “nacionalização progressiva” de minas, jazidas minerais, fontes de energia e indústrias básicas essenciais, além de consagrar o monopólio nacional de bancos de depósito, empresas de seguros, navegação interna e profissões liberais. Em dezembro, reformulavam-se organismos corporativos e consultivos, sobretudo o Conselho de Comércio Exterior. Finalmente, em fevereiro de 1938, o presidente parecia jogar uma pá de cal na dependência financeira que travava o desenvolvimento do país:

“Não me parece que, sem maior exame, devamos continuar afirmando um exagero de expressão que resultou em lugar comum: a dependência do governo de capital estrangeiro e que, sem ele, nada será possível fazer... É sabido que, desde a guerra mundial, a imigração de capitais tem diminuído muito e, por outro lado, o processo de formação do capital nacional atingiu um grau adiantado de desenvolvimento... A grande tarefa do momento, no nosso país, é a mobilização de capitais nacionais.”

(*A nova política do Brasil*, V, Problemas e realizações do Estado Novo, 1938).

Esta “grande tarefa”, porém, não se completou ao longo do Estado Novo. O “reaparelhamento” das indústrias básicas durante a II Guerra Mundial, cuja principal era tida consensualmente como a do aço, resultaria tanto ou menos da “mobilização de capitais nacionais” do que de recursos norte-americanos, a ponto de assistirmos um líder da ala americanófila do governo, o chanceler Oswaldo Aranha, sentir-se à vontade para escrever a um ex-expoente da ala germanófila, Ministro da Guerra Eurico Gaspar Dutra, alertando que a melhor maneira de proteger os interesses do Brasil seria preservando a “preeminência conquistada, política, econômica e militar, junto aos Estados Unidos...Esta, Dutra, era minha convicção já antes de começar esta guerra e, agora, mais do que nunca estou convencido de que ou nos associamos, material, moral e militarmente...ou o futuro do Brasil será de todo mundo, menos dos brasileiros” (cf. S. HILTON, 1994, p. 411).

O quê acontecera desde 1937? O presidente abandonara os “sonhos prussianos” de industrialização autônoma e independência financeira que uma vez acalentou? Por quê? Resistências políticas internas? Falta de opção? Consciência súbita do irrealismo da vontade? Opção racional de explorar oportunidades mais rápidas? Ou estes sonhos jamais foram acalentados?

Este artigo pretende levantar algumas dúvidas e abordar algumas certezas a respeito destas questões. O argumento é que não há evidências de que “sonhos prussianos” tenham sido de fato acalentados, e que restrições materiais, políticas e ideológicas internas dificultavam a “grande tarefa” de reaparelhar indústrias básicas com a “mobilização de capitais nacionais”. Assim, as raízes do desenvolvimentismo associado brasileiro, ou seja, de um projeto de industrialização voltado para o mercado interno mas dependente de financiamento externo, foram plantadas no momento em que a centralização política do Estado Novo não coincidiu com uma concentração de recursos suficiente para, fora da cooperação panamericana, financiar sonhos nacionalistas radicais.

## **1. Vargas teve sonhos prussianos?**

A crise econômica mundial dos anos 1930 não abalou apenas a inserção comercial do país, modificando preços relativos e induzindo, gradualmente, a reorientação econômica para o mercado interno. A crise também estancou investimentos diretos externos, seja por

causa da retração de lucros e fundos acumulados pelas matrizes seja por causa da incerteza quanto à rentabilidade e disponibilidade de câmbio para repatriação de lucros de filiais. Ademais, a crise abalou o sistema financeiro internacional de modo duradouro, provocando moratórias e renegociações da dívida externa que esgarçaram laços que integravam centros financeiros a periferias endividadas: na América Latina em 1931, na Europa Central e Meridional em 1932, e finalmente o repúdio alemão em 1933. No Brasil, a tática inicial do Governo Provisório foi buscar um compromisso com credores externos, preparando o cenário para uma retomada de empréstimos. Mesmo quando a conjuntura de escassez de divisas forçou a aplicação de novos controles cambiais, em setembro de 1931, a necessidade de selecionar usos prioritários para as divisas se fez para satisfazer a capacidade de pagamento de parte da dívida pública externa. Isto implicava escassez de recursos para finalidades comerciais e protegia atividades manufatureiras substitutivas — mais como sub-produto da força das articulações e interesses financeiros do que como uma política deliberada de proteção contra importações manufatureiras concorrentes, pelo menos de início.<sup>1</sup>

Ao longo da década, porém, a interrupção dos influxos de capital não se mostraria temporária, eliminando gradualmente o estímulo para continuar priorizando o pagamento de serviços financeiros. Finalmente, em dezembro de 1937, a instituição de novo controle cambial se fez conjugando-o à moratória da dívida externa, visando liberar recursos para outras finalidades (particularmente importação para obras públicas e reaparelhamento militar). Neste momento, atos e discursos de Vargas sugerem que se consolidara percepção na cúpula do governo de que não se poderia contar imediatamente com influxos financeiros privados e que era necessário financiar o projeto de “reaparelhamento” com a mobilização mais decidida de capitais locais e fundos estatais — embora, como veremos, sem excluir a possibilidade de *acompanhá-los* de fundos financeiros externos.

A hipótese de que, neste momento, o presidente partilhara de um “sonho prussiano”, imaginando poder levar adiante a industrialização pesada brasileira “desde cima” através da mobilização concentrada de recursos locais sem o recurso a fundos externos, é de J.L. FIORI (1988, cap. 4, e 1995, cap. 3). Segundo o autor, as resistências *internas* a este projeto teriam levado o país a se aproximar dos EUA a partir da Missão Aranha de 1939, visualizando a possibilidade de acesso a empréstimos governo a governo e iniciando uma

estratégia “associada” de desenvolvimento industrial. O argumento de Fiori, embora muito proveitoso e mesmo seminal — particularmente no que tange à interpretação histórica das origens da crise do Estado desenvolvimentista e associado na década de 1980 —, é passível de algumas qualificações.<sup>2</sup>

Algumas das qualificações necessárias já foram feitas: segundo F.L. CORSI (1997), embora o início do Estado Novo tenha realmente assistido a várias declarações de Vargas defendendo a necessidade de mobilizar recursos internos, não há evidências de que isto fosse imaginado *em oposição* à captação de fundos externos (em parte, em vista da necessidade de financiar importações essenciais, o que a mobilização de recursos internos não resolveria). Assim, entre perceber que a entrada de recursos externos não seria mais tão imediata quanto imaginado desde o início do Governo Provisório e passar a vetar influxos posteriores vai uma distância que Vargas não percorrera. Precisamente por isto, estivera tão atento à possibilidade de desfrutar de ajuda externa caso as condições geopolíticas fossem favoráveis. Podemos complementar lembrando que, entre os discursos do início do Estado Novo, que eram marcados pela ênfase na defesa da nacionalidade em todos os flancos políticos em questão — afirmando uma nova vontade e buscando legitimar a mudança de regime político —, e a Missão Aranha, no início de 1939, não ocorrera qualquer embate político de monta que tivesse alterado a conjuntura política interna em relação ao momento em que Vargas presumidamente tivera seu “sonho prussiano”, no sentido de vetar a concentração de poder *reforçada* desde então. O que mudara fora a conjuntura externa, em função do *convite* norte-americano que Vargas não hesitou em aceitar — algo pouco provável caso tivesse subitamente passado a rejeitar recursos externos cerca de um ano antes (cf. MOURA, 1980, 1984a e 1991).

Além da moratória externa e da criação da CREA (uma agência do Banco do Brasil especializada em crédito de longo prazo), Fiori cita como indícios da existência do “sonho prussiano” apenas passagens do famoso discurso de Vargas de São Lourenço em abril de 1938, e de outro posterior sobre os deveres dos cidadãos diante da Nação (mas proferido não diante de empresários e sim de trabalhadores, criticando outra vez os “direitos” concebidos pelas utopias comunistas). Mas, na prática, não há qualquer iniciativa concreta de governo que possa ser inequivocamente indicada como evidência de um projeto “prussiano” de industrialização, conduzido através da centralização forçada de recursos

internos a um grau que tornasse algo supérfluo (ou meramente complementar) o recurso a fundos externos. As limitações da CREAMI serão discutidas adiante, mas a declaração de moratória, dada a deterioração brusca do saldo comercial em 1937 (graças ao aumento acelerado das importações), era mais um *fait accompli* que uma opção (como Vargas mesmo tantas vezes repetiria), ainda que realmente ocorresse depois de esgotada a longa paciência na espera de novos influxos de capital externo, e embora Vargas habilmente utilizasse a declaração para a) demarcar um novo período (o Estado Novo), b) consolidar sua vinculação ao projeto de reaparelhamento militar, e c) negociar adiante um novo acordo externo em bases mais favoráveis (e, naquele contexto de penúria cambial, em bases viáveis e críveis, como até então não fizera).<sup>3</sup>

Tabela 1 Indicadores de Solvência Externa (1931-1945) uk£milhões

Anos	Export.	Saldo Comercial	Serviços da dívida pública externa	Serviços/ Exportações (%)	Serviços/ Comercial (%)	Saldo (%)	Serviços/Receita fiscal (%)
1931	53,8	23,7	20,4	40,6	86,1		34,6
1932	51,2	20,7	6,8	24,4	32,9		7,5
1933	52,8	11,3	6,2	22,5	105,3		10,7
1934	58,0	16,1	7,1	21,7	78,3		22,7
1935	55,0	9,1	7,5	13,6	82,4		14,1
1936	64,5	17,8	7,9	12,2	44,4		13,5
1937	70,2	3,3	8,5	12,1	257,6		10,9
1938	60,3	0,1	0,0	0	0		0
1939	68,8	10,0	0,0	0	0		0
1940	65,2	3,1	3,4	5,5	109,7		3,7
1941	89,7	15,0	4,1	4,9	27,3		4,2
1942	100,0	35,1	4,0	4,2	11,4		4,0
1943	116,4	31,3	3,9	3,6	12,5		3,0
1944	143,0	32,5	18,8	13,9	57,9		7,1
1945	162,6	43,5	10,8	7,0	24,8		5,6

Fonte: ABREU (1977), p. 46, 149 e 236.

Para aquém dos atos, uma avaliação mais detalhada dos discursos de Vargas no início do Estado Novo não parece indicar que a tarefa de mobilização de capitais nacionais fosse percebida como *excludente* à associação com capitais externos. É provável que as entrevistas de Petrópolis e São Lourenço, em fevereiro e abril de 1938, conjuguem de fato a peça de discurso mais indicativa da necessidade de concentrar e centralizar recursos internos para financiar o “reaparelhamento econômico”.<sup>4</sup>

Mas um pouco antes, no pronunciamento à nação anunciando o Estado Novo (como outras vezes depois), afirmaria também que “...essas realizações exigem que se instale a grande siderurgia, aproveitando a abundância de minério, num vasto programa de colaboração do Governo com capitais estrangeiros que pretendam emprego remunerativo, e fundando, de maneira definitiva, as nossas indústrias de base, em cuja dependência se acha o magno problema da defesa nacional” (idem, p. 28). Na noite de 31 de dezembro de 1937, afirmaria em novo pronunciamento à nação: “A inversão de capitais imigrantes é, sem dúvida, fator ponderável de nosso progresso, mas não devemos esquecer que ela opera diante das reais possibilidades remunerativas aqui encontradas, contrastando com a baixa dos juros nos países de origem. Compreende-se, assim, o motivo porque, se não hostilizamos o capital estrangeiro, também não podemos conceder-lhes outros privilégios além das garantias normais que oferecem os países novos em plena fase de crescimento” (idem, p. 122). Entre outubro e dezembro de 1937, a troca de correspondências entre Vargas e Aranha (que tentava negociar empréstimos junto ao EXIMBANK logo no início do Estado Novo) mostra, em contato reservado com colaborador de longa data, um presidente fortemente interessado no bom encaminhamento das negociações para a obtenção de recursos externos (cf. CORSI, 1997, p. 84).

Finalmente, a cronologia das gestões feitas para atrair filiais estrangeiras para o setor siderúrgico também não corrobora a hipótese de que o governo só teria voltado-se ao capital estrangeiro depois de experimentar resistências a uma alternativa prussiana, no início do Estado Novo. Entre 1937 e 1939, as gestões brasileiras visavam atrair primeiro a DuPont antes do golpe, e depois as alemãs Demag, Krupp e Stahlunion, antes da intensa negociação com a US.Stell entre maio de 1939 e janeiro de 1940. Esta negociação fracassou não por causa de qualquer resistência brasileira em atender a condições exigidas pela empresa, mas sim por causa do desinteresse da empresa a despeito do desejo comum do governo brasileiro e do Departamento de Estado norte-americano. Este revés voltou a levar o governo a procurar empresas alemãs em 1940, ao invés de induzi-lo à alternativa estatizante já proposta por militares, técnicos e políticos nacionalistas locais. A opção alemã voltou a fracassar mas, indiretamente, induziu Roosevelt a propôr uma barganha de governo a governo depois dos célebres discursos pró-germânicos de Vargas em meados de 1940. Assim, os recursos norte-americanos que propiciaram a criação da Companhia Siderúrgica



Nacional sequer resultaram de uma primeira demanda brasileira nas barganhas bilaterais mas, sim, de uma terceira ou quarta opção, indicando que o repúdio “prussiano” à associação com filiais externas não era corrente antes ou depois do Estado Novo, antes pelo contrário (cf. WIRTH, 1970; MARTINS, 1973; MOURA, 1984; CORSI, 1997).

Em suma, uma preocupação crescente com a mobilização de recursos locais manifestou-se no início do Estado Novo, mas o argumento de que certos discursos e decisões indicariam algo como uma “virada” prussiana e/ou nacionalista radical parece exagerado. Não obstante isto, uma vez qualificada, a contribuição de Fiori aponta para a necessidade de avaliar as restrições que se colocavam à “grande tarefa” de mobilização interna de recursos financeiros que já era concebida como parte essencial (embora não necessariamente preponderante) do financiamento da industrialização brasileira no início do Estado Novo.

## **2. Era possível financiar a industrialização pesada com recursos internos?**

A preocupação com a inadequação do sistema financeiro brasileiro para investimentos de longos prazos de maturação e amortização não nasceu com o Estado Novo. Ao longo dos anos 1930, ela já surgira e convivia a) com a percepção crescente de outras carências como a escassez de divisas para realizar importações essenciais, falta de serviços adequados de infra-estrutura (energia e transporte) e insumos básicos (aço e petróleo); e b) com a idéia de que o Estado deveria coordenar a superação destes gargalos, uma vez que o setor privado local não tinha condições ou interesse de enfrentar os riscos de investimentos nos ramos de insumos básicos e infra-estrutura — caracterizados não apenas por grandes requisitos de escala, capital inicial e capacitação tecnológica, como por longos prazos de maturação e amortização dos investimentos. Levando isso em conta, não deve surpreender c) a propalada ausência de xenofobia do empresariado industrial, pelo menos quando se tratava de desenvolver novos ramos de produção com capitais externos, d) a concordância dos principais líderes industriais com a defesa da participação estatal, como nas palavras de Ary Torres (1944), conselheiro no CNPIC, “naquelas atividades necessárias mas não imediatamente lucrativas para despertarem o interesse dos capitais privados”.<sup>5</sup>

Embora os obstáculos à participação do setor privado nacional nos setores pesados fossem significativos, a criação de bancos privados de investimentos industriais não esteve excluída de antemão, como uma forma de realizar a “grande tarefa” de centralizar recursos financeiros. Assim, desde um estágio precoce da recuperação econômica brasileira, instituíram-se disposições legais (começando com o decreto-lei nº 24.575 de 04/07/1934) favoráveis à constituição de bancos de investimento, mas veremos que vários projetos foram propostos, debatidos e arquivados por motivos políticos e econômicos. Enquanto as alternativas privadas não avançavam, outras iniciativas de governo apontavam na direção de reorientar o sistema de crédito para além das operações tradicionais de crédito comercial, financiamento da especulação imobiliária urbana e transações cambiais: a reformulação da Caixa de Redesconto (CARED-BB) em 24/12/1930, pouco depois da posse do Governo Provisório; o recurso a créditos do Banco do Brasil para financiar o programa de defesa do café e apoiar a recuperação econômica que se seguiu; a criação da Caixa de Mobilização Bancária em 1932; e a reforma da CARED em 1935, permitindo-a descontar títulos agrícolas e industriais, e não apenas letras comerciais (cf. P. NEUHAUS, 1975; S. TOPIK, 1979 e 1981; A. C. SOCHACZEWSKI, 1980; G. TRINER, 1996).

Estas iniciativas, porém, limitavam-se a prover créditos a prazos curtos. Neste contexto, a criação da carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil (outubro de 1937) atendia a uma demanda geral por financiamento a longo prazo, e não apenas de líderes industriais. Aliás, é significativo da correlação de forças e dos interesses a que atendia, que a carteira estivesse voltada predominantemente ao fomento à diversificação agrícola (financiamento da entressafra, aquisição de maquinaria agrícola e animais), absorvendo em média 75% de seus recursos entre 1938 e 1952. De início, a carteira para crédito industrial não era sequer autorizada a participar do financiamento a novas indústrias básicas (celulose e papel, metalurgia do alumínio e siderurgia a base de carvão mineral, dentre outras), reformulando-se neste sentido apenas depois de reivindicações empresariais. Seus empréstimos eram concedidos a juros subsidiados, inicialmente a prazos de cinco anos (depois a dez anos), com garantias reais, e limitados a 1/3 das estimativas de colheita agrícola futura, e a 40% dos melhoramentos ou aquisições nas operações industriais.<sup>6</sup>

Os esforços do governo para mobilizar fundos locais não se limitaram à CREAM, embora isto não possa indicar a existência de “sonhos prussianos”. O mesmo decreto que reinstituiu o controle de câmbio no final de 1937 (DL nº 97, de 23/12/1937) criava um fundo constituído com base em imposto de 3% sobre certas operações cambiais. Em 1938, o imposto foi majorado a 6% (e reduzido a 5% um ano depois), e a partir de 1939 os recursos assim obtidos constituíam a principal fonte do Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional (PEOPADN) — um orçamento paralelo ao federal voltado exclusivamente para atividades de investimento, mas com escassa racionalidade implementativa (para suas outras fontes de fundos, cf. VILLELLA & SUZIGAN, 1973, p. 187). Paralelamente à CREAM e ao PEOPADN, permitiu-se também a canalização de reservas dos fundos de pensão (os IAP's) para financiamento da construção de plantas industriais com garantias hipotecárias, também a partir de 1937 (cf. MISSÃO COOKE, pp. 325-339).<sup>7</sup>

Tudo isto era suficiente para financiar o “reaparelhamento” das indústrias básicas e da infra-estrutura que se desejava? Longe disto. No máximo, a CREAM e o PEOPADN (ou o POE) atenuavam a escassez de recursos a longo prazo, sendo incapazes de financiar o “reaparelhamento econômico” desejado e propiciar uma alternativa “prussiana” de industrialização.

Para dar uma idéia da disparidade entre a oferta e a necessidade de fundos para o “reaparelhamento”, note-se que as fontes de fundos próprios da CREAM advinham até 1941 da subscrição de bônus pelo Tesouro no valor de Cr\$ 75 milhões (segundo os cruzeiros do padrão monetário de 1942), acrescidos a partir de fevereiro de 1941 de certos recolhimentos de depósitos compulsórios (cf. MALAN et alli, 1977, pp. 242ff). Comparando por exemplo a magnitude desta fonte de fundos às necessidades financeiras da CSN, sublinhe-se que apenas o valor dos empréstimos do EXIMBANK aplicados na construção da CSN foi de US\$ 45 milhões, ou seja, aproximadamente Cr\$ 880 milhões à taxa livre de Cr\$19,60/US\$ que governava as importações privadas ou, à taxa oficial de Cr\$16,60/US\$, um valor algo em torno de Cr\$ 750 milhões (muito do qual aplicado em importação de máquinas e equipamentos sem similar nacional e não disponíveis no mercado internacional sem a influência de considerações geopolíticas). Tanto mais porque os esforços para a geração autônoma de tecnologia seriam provavelmente mais custosos, incertos e demorados, tal

centralização de recursos estava muito além da CREAM, a não ser que suas fontes de fundos fossem radicalmente reformuladas, se o padrão de distribuição de recursos entre agricultura e indústria fosse bruscamente revertido e, enfim, se o volume de recursos disponíveis e a centralização decisória quanto à sua aplicação fosse muito diferente da verificada.

Lembre-se que mesmo as atividades da CREAM ultrapassaram regularmente seus recursos próprios, sendo cobertas pelas “disponibilidades gerais” do Banco do Brasil e por recursos emitidos pela CARED (cf. MALAN et alli, pp. 245-7). Ademais, uma correspondência de Macedo Soares e Guilherme Guinle a Vargas no final de 1942 estimava, naquele momento, que ainda seriam necessários Cr\$ 670 milhões para gastos internos e US\$ 20 milhões para despesas com importações necessárias para concluir a usina (GV 42.11.05). E a ajuda federal norte-americana não se limitou a empréstimos do EXIMBANK. Durante a guerra, o Brasil ainda receberia um total de US\$ 332 milhões (algo em torno de Cr\$ 5,5 bilhões à taxa oficial, ou Cr\$ 6,5 bilhões à taxa livre) sob os termos dos acordos de empréstimos e arrendamentos (*Lend-Lease*), correspondentes a cerca de 20% de todas as importações brasileiras entre 1941 e 1945 (cf. M.P. ABREU, 1977, p. 332).

Se a “grande tarefa” estava além da CREAM, as magnitudes envolvidas estavam ainda além da acumulação interna de lucros dos empresários industriais da região mais próspera do país, inviabilizando qualquer esforço privado nacional sem enorme fomento estatal. Para dar somente uma dimensão aproximada do problema, note-se que segundo informações censitárias da época, todo o estoque de capital acumulado nas quase 13.000 fábricas paulistas chegava a Cr\$ 4,6 bilhões em 1939, ano em que se iniciaram as gestões diplomáticas que levariam mais tarde à construção da CSN (cf. VILLELLA & SUZIGAN, 1973, p. 368). Usando o deflator proposto pelo IBGE (1990, p. 177), isso equivaleria a um *estoque total* cerca de Cr\$6,5 bilhões a preços de 1942, quando se estimou *ainda* serem necessários *fluxos novos* de investimento da ordem de Cr\$ 670 milhões em gastos internos e ainda US\$ 20 milhões em importações (cerca de Cr\$ 335 milhões à taxa oficial de 1942-3, e quase 400 milhões à taxa livre), ou seja, um valor superior a Cr\$ 1 bilhão para concluir a usina siderúrgica, ou cerca de 15% do capital das indústrias paulistas em 1939.

Se isto não bastasse, lembre-se que as maiores empresas industriais privadas (em estoque de capital) ainda eram têxteis, isto é, dominavam uma base de capacitações técnicas cujo horizonte de diversificação não se aproximava (para não falar de seus

excedentes de capital) das capacitações necessárias para controlar as tecnologias da siderurgia pesada. Por outro lado, como havia horizontes de diversificação do capital local menos irrealistas e arriscados, aproveitando incrementalmente várias das oportunidades mais “leves” de investimento indicadas pela estrutura das importações, um movimento de concentração e centralização de capitais que partisse do setor privado local para superar os desafios “pesados” da industrialização tardia não pode ser tomado como obrigatório para garantir a reprodução microeconômica de empresas individuais, nem “espontâneo” em vista de cálculos de rentabilidade/risco. Ou seja, a diversificação industrial do capital local tinha condições de perseguir certas oportunidades de investimento a partir do bloqueio da pauta de importações, mas estas oportunidades ficavam aquém dos investimentos básicos necessários pelo “reaparelhamento” econômico do país. Cabe frisar que a CREAM destinava recursos para financiamentos privados (não a fundo perdido), e enquanto os empréstimos da carteira se limitassem a um máximo de 40% do capital necessário para melhoramentos ou aquisições nas operações industriais, a magnitude do capital próprio à disposição dos empresários era um limite à tomada de recursos para inversões novas.

Como os recursos orçamentários do POEPADN também eram relativamente limitados (três bilhões de cruzeiros distribuídos em cinco parcelas anuais entre variadas rubricas, particularmente para os Ministérios da Guerra e Marinha, e de Viação e Obras Públicas), um esforço autônomo de financiamento dos vários projetos de “reaparelhamento básico” cogitados deveria avançar para formas de concentração e centralização de recursos bem mais profundas que as que foram implementadas. Isto era possível?

### **3. Qual o papel das restrições políticas internas?**

Dadas as limitações empresariais para financiar os projetos de reaparelhamento necessários, qualquer esforço de centralização financeira deveria passar por projetos de governo mais profundos do que os da CREAM e do POEPADN, visando concentrar recursos para empreendimentos industriais. Por quê isto não foi feito?

Não se pode negar a existência de projetos empresariais solicitando fomento governamental para bancos privados de investimento, pois algumas solicitações foram feitas e negadas (mesmo antes de visualizar-se a possibilidade de contar com fundos

governamentais norte-americanos para financiar projetos estatais). Mas as propostas de criação de bancos de investimentos não tiveram êxito a) pela escassez de recursos regulatórios e fiscais para apoiá-las, b) por impasses políticos que paralisaram a tramitação dos projetos, c) pela resistência empresarial a aventurar-se em projetos financeiros que envolvessem risco e retorno a longo prazo sem amplo fomento estatal. Seus impasses ilustram a natureza do pacto político sob o qual se assentava o projeto industrializante no Estado Novo e os dilemas de uma industrialização tardia. Em suma, os requisitos financeiros e tecnológicos requeridos pelos investimentos pesados nos setores de insumos básicos e infra-estrutura mostravam-se de difícil alcance para o setor privado local, sem a constituição de formas mais avançadas de concentração e a centralização de capitais. As condições políticas necessárias para fomentar este processo de concentração/centralização, entretanto, não foram reunidas.<sup>8</sup>

As vicissitudes do projeto mais ambicioso e articulado ilustra as dificuldades políticas e econômicas envolvidas na constituição de bancos de investimento. Trata-se da difícil tramitação política, iniciada em 1943 e rapidamente paralisada, do projeto de autoria de Luiz Betim Paes Leme, industrial e conselheiro do CTEF interessado em inaugurar um banco industrial com fomento governamental. Suas reivindicações básicas foram uma reforma da lei das S.A. (de maneira a favorecer os acionistas majoritários e ampliar a captação) e amplo fomento direto, na forma de garantia de mercado e preço mínimo. A proposta sofreu vetos cruzados nos pareceres dos mais diferentes atores, antes da morte súbita de seu autor: a) do banqueiro Gastão Vidigal, que resistia à modificação legal e às reivindicações de reserva de mercado e remuneração garantida, por motivos evidentes; b) de Eugênio Gudín, afirmando que os financistas industriais exigiam benefícios desproporcionais ao esforço que pretendiam despende e aos benefícios que poderiam oferecer; c) do DASP, afirmando que *a preferência* do governo, naquele estágio, era pela constituição de *empresas estatais ou de economia mista* nos setores industriais básicos.

Depois de bombardearem o projeto Paes Leme, os contendores passaram a lutar entre si. O parecer do DASP provocou resposta de Vidigal contra o que via como a ótica exclusivista do capitalismo de Estado (a despeito de apoiar a intervenção estatal, Vidigal não a via como opção excludente ao fomento de iniciativas privadas viáveis, embora também não considerasse viável a proposta de Paes Leme); o parecer de Gudín provocou

resposta de Aluísio Campos, do DASP, contra a posição intransigente incapaz de enxergar que as condições peculiares à economia brasileira desaconselhavam a aplicação de princípios ortodoxos — pois em países de estrutura agrária era impossível criar indústrias básicas em condições de livre concorrência, e negar a intervenção oficial seria “querer impor ao país uma política de permanente manutenção da economia colonial” (*apud* DINIZ, 1978, p. 148). Sob o jogo de pressões políticas conflitivas, a decisão foi paralisada, sem sequer ter recebido despacho (favorável ou não) de Vargas. Antes e depois, outros projetos fracassaram porque não foram capazes de reunir condições políticas e fiscais necessárias para sequer implementar o fomento que reivindicavam, ainda que a implementação de suas reivindicações tampouco fosse garantia de êxito: por exemplo, como atrair tomadores se a garantia de preços mínimos (um piso para a queda da taxa de juros) limitaria a capacidade de concorrência com os créditos subsidiados da CREA? De todo modo, estes projetos não foram barrados por dificuldades na fase de implementação, pois nenhum deles foi sequer decididamente apoiado pelo presidente para começar a ser implementado.

É claro que o encaminhamento destes projetos não dependia apenas da vontade do presidente, sendo restringidos por obstáculos mais estruturais. Pois o que dificultava os projetos de reforma financeira, assim como inviabilizava os projetos privados nos setores básicos (induzindo empresas estatais a desenvolvê-los), era, de um lado, o tamanho do desafio da industrialização em condições historicamente tardias (que efetivamente exigia formas avançadas de concentração/centralização de recursos); de outro, a ausência de uma hegemonia política que arbitrasse perdas e ganhos de um modo inequivocamente (embora não necessariamente exclusivo) *favorável* aos líderes industriais do setor privado. Em outras palavras, ao “equilíbrio instável de compromisso” sobre o qual manobrava o governo Vargas, escapava promover em larga escala aquilo que seria muito comum em outros processos tardios de industrialização, e que talvez tenha sido cogitado mais tarde no governo Geisel (com limites conhecidos): escolher claramente alguns “campeões nacionais” para comandar o processo de centralização financeira e industrial no setor privado.<sup>9</sup>

De fato, o fomento governamental a empresários privados específicos esbarrava nos impasses políticos e fiscais inerentes à amplitude e, às vezes, à incoerência interna da coalizão de interesses que se defrontavam no interior do Estado Novo, regime fechado à representação eleitoral mas aberto a líderes corporativos que debatiam e influenciavam as

políticas públicas no momento mesmo de apreciá-las nos “conselhos técnicos” criados. Isto é auto-evidente nos argumentos mobilizados pelas mais diversas personagens para vetar o projeto Paes Leme, cuja única semelhança era a de estarem todas incluídas nos conselhos do Estado Novo, combatendo umas às outras. Isto não era uma exceção mas uma característica essencial (tantas vezes apontada) da “Revolução Burguesa Brasileira” representada pela Revolução de 30 e seus desdobramentos no Estado Novo: o fato de que a agregação de novos interesses no condomínio de poder (exceto os dos trabalhadores rurais) se fez sem expropriar as fontes de poder dos velhos interesses, e sem a constituição de uma hegemonia da burguesia industrial local (com isto se quer dizer que embora ela pudesse se mostrar capaz de influenciar certas agendas decisórias, não as controlava). Se de um lado este processo de agregação de interesses conferia à cúpula presidencial a possibilidade de se apresentar como a única representante do interesse geral da nação (dividindo-a para reinar na cúpula), também fragmentava e limitava o escopo possível da centralização de recursos decisórios e financeiros, à medida que as reivindicações setoriais pressionavam recursos escassos.

Neste contexto, a proliferação de órgãos setoriais, institutos, agências, conselhos, comissões nos quais eram canalizados diretamente os interesses corporativos tinha um intuito político claro: impedir ou controlar o “transbordamento” de questões conflitivas para fora de seus aparelhos, buscando sua resolução interna e assegurando a reprodução do regime. No entanto, dado o amplo e heterogêneo bloco de interesses representado nos aparelhos de Estado, a “resolução” de certas questões passava freqüentemente pela *paralisia* das propostas mais controvertidas. Assim, suprimiam-se certas mudanças que afetassem a acomodação de interesses alojados no condomínio de poder (sem que Vargas precisasse sempre expôr-se dando um despacho negativo a elas, já paralisadas *antes* de chegarem à cúpula). Este é ao que parece o caso das propostas de reforma financeira debatidas nos conselhos, vetadas porque propunham um grau inviável (do ponto de vista político e fiscal) de suporte de recursos públicos para fomentá-las: Vargas não *precisou* dar-lhes despacho desfavorável, isto é, recusar-se diretamente a transferir o controle sobre o substancial volume de recursos que reivindicavam, pois elas foram vetadas antes. É claro que Vargas poderia ter passado por cima dos conselhos técnicos, mas não decidiu tomar partido por qualquer dos projetos privados; se dermos crédito ao representante do DASP que participou da



consideração e veto ao projeto Paes Leme, talvez porque o presidente considerasse que a mobilização e controle da destinação de recursos federais (e talvez o êxito da empreitada) estivesse assegurado mais pela constituição de firmas estatais do que por transferências para empresários privados.

Lembre-se que o veto do DASP ao projeto Paes Leme se fundamentava na afirmação de que a preferência do governo já era pela constituição de empresas estatais ou de economia mista nos setores industriais básicos. Não se pode dizer com certeza que a posição do DASP se confundisse com a do próprio Getúlio Vargas, embora Luís Simões Lopes, presidente do órgão, certamente fosse um de seus “homens de confiança” mais próximos. Naquele contexto, porém, a intervenção direta de empresas estatais, embora também fosse objeto de resistências, era uma estratégia que *minimizava* os conflitos políticos frente às dificuldades regulatórias e fiscais para fomentar investimentos privados nos setores “de base”. Do ponto de vista fiscal-financeiro, por exemplo, podia se justificar a criação de novos impostos (especialmente “fundos vinculados”) para financiar projetos de investimento de firmas estatais, mas dificilmente para financiar empreendimentos privados específicos. De fato, vários projetos de reforma financeira esbarraram, dentre outros vetos, na recusa em decretar os novos tributos que eles explicitamente reivindicavam para serem fomentados, pois beneficiariam diretamente empresários específicos. Se tal tipo de transferência para empreendimentos privados foi vetada, o acesso a formas mais avançadas de centralização financeira e decisória mostrar-se-iam viáveis às empresas estatais, através de (i) empréstimos externos negociados pelo governo federal, (ii) fundos pára-fiscais estritamente vinculados a seus projetos específicos e (iii) transferências fazendárias (cf. COUTINHO & REICHSTUL, 1977).

A constituição de empresas estatais foi, neste sentido, um meio mais rápido e direto de alcançar os objetivos que o poder *regulatório* do Estado Novo varguista (entendido como a capacidade de realizar finalidades induzindo atividades privadas na direção desejada) não se mostrara ou bem capaz de realizar, ou bem disposto a realizar — se retido estivesse, a uma distância segura, da intervenção direta no sistema de produção.

A criação de estatais sofreu resistências insuperáveis, no período? Pelo contrário, as empresas estatais não nasceram sob o signo da objeção radical dos empresários durante a Segunda Guerra, tirante algumas resistências isoladas. De um lado, os investimentos a que

se propunham não eram concorrentes mas complementares às áreas de atuação privilegiadas dos empresários locais (embora o mesmo não possa ser dito sempre quanto aos representantes de filiais, interessadas naquele momento pelo menos em “sentar” sobre concessões de serviços públicos passíveis de exploração posterior); de outro, a expansão das carteiras de crédito do Banco do Brasil satisfazia várias necessidades correntes dos empresários nacionais, ainda que os mantivessem aquém de tornarem-se “campeões industriais” que comandassem os investimentos pesados. Assim, tendo em vista as dificuldades para financiar privadamente o “reaparelhamento econômico” básico e a existência de oportunidades lucrativas de investimento privado menos arriscadas, a criação de empresas estatais durante a Segunda Guerra (financiadas, longe de imposições revolucionárias, por empréstimos externos negociados pela diplomacia varguista, por fundos pára-fiscais estritamente vinculados a seus projetos específicos e por transferências fazendárias) não surgiu como um “ato de força” imposto a despeito de resistências — pois onde as estatais se destinavam a realizar investimentos que sem elas talvez não fossem realizados, não lhes faltou, a despeito de resistências parciais, amplo apoio político empresarial (cf. CARONE, 1977; DINIZ, 1978; LEME, 1978; BOSCHI, 1978; e BIELSCHOWSKY, 1985).

Mas será que a criação de estatais não sofreria maiores resistências internas caso dependesse sobretudo de recursos tributários locais? A respeito, não se pode esquecer que tanto os projetos iniciais da Companhia Vale do Rio Doce quanto da Companhia Siderúrgica Nacional foram encampados como estatais mas acabaram sendo largamente financiados, depois de várias negociações, pela transferência internacional de recursos federais norte-americanos, reduzindo pressões eventuais sobre recursos fiscais claramente escassos e insuficientes.<sup>10</sup>

#### **4. Conclusão**

Dito isto, podemos alegar que um projeto de financiamento da industrialização no “estilo prussiano” foi barrado no início do Estado Novo, levando o governo Vargas a apelar para a cooperação panamericana?

Como vimos, não há evidências de que este projeto tenha sido sequer imaginado ou proposto, e muito menos implementado e bloqueado. É provável que haveria fortes resistências a um projeto que buscasse concentrar recursos domésticos a um grau que possibilitasse financiar autonomamente a industrialização pesada. E estas resistências eram em parte inerentes ao arco heterogêneo de interesses atendidos pelos órgãos técnicos ou corporativos criados nos anos 1930. Mas, no curto período entre o início do Estado Novo e a aceitação do convite norte-americano que levaria à Missão Aranha, não houve alguma resistência insuperável contra a tramitação de algum novo projeto que fizesse Vargas dar-se conta, subitamente, do irrealismo de seu presumido “sonho prussiano”, obrigando-o a voltar-se para fora.

As resistências de que Vargas se queixava, antes e depois do Estado Novo (o localismo, o liberalismo, o nepotismo, o privatismo, o parasitismo e mesmo a covardia das oligarquias regionais) não eram novas, e é possível que não passassem a ser sentidas com mais força por Vargas apenas em 1938. Para que a implementação do presumido projeto prussiano fosse vetada por resistências posteriores à sua iniciativa (como as que Vargas efetivamente sofreu do Congresso Nacional na década de 1950, em relação a algumas propostas para a superação de “pontos de estrangulamento”), seria preciso que Vargas não tivesse antecipado e internalizado certos limites políticos até onde poderia avançar; mas se tivesse, suas iniciativas irrealistas não seriam frustradas *ex post* porque não teriam sido tentadas *ex ante*. Seja como for, tenha antecipado ou não estas resistências, tenha cogitado ou não um presumido projeto prussiano, a verdade é que este projeto não foi barrado depois de ter sido implementado, pois não há sequer decisões indicativas de uma proposta prussiana/nacionalista extrema que tenha sido sequer colocada em ação de início, ou mesmo de resistências oriundas de lutas políticas locais que, mal iniciado o Estado Novo, tivessem bloqueado a tramitação de algum projeto representativo do “sonho prussiano”.

Ao contrário, como vimos, antes e depois do Estado Novo as gestões do governo não seguiam as propostas de militares, técnicos e políticos nacionalistas locais no sentido de dar uma solução estatal para a “questão siderúrgica”, explorando sim a linha de atração de filiais norte-americanas (DuPont ou US. Steel) ou, quando confrontada pelo *desinteresse* delas, filiais alemãs (Demag, Krupp e Stahlunion). A insistência do governo em atrair filiais era tamanha que o levou a testar o pêndulo entre as filiais rivais duas vezes entre 1937

e 1940, antes de ser convidado por Roosevelt a receber recursos oficiais para a CSN — empresa estatal que não deixara de ser criada antes de 1941 por causa de derrotas políticas locais do governo (mas sim de derrotas da ala nacionalista em torno ao Comissão Nacional de Siderurgia desde 1931), e que só foi criada depois de 1941 por causa da tentativa fracassada do governo de atrair filiais e do interesse norte-americano em assegurar o alinhamento brasileiro.

Mas suponhamos que Vargas pelo menos cogitara efetivar *adiante* a via prussiana antes que tivesse tempo de fazê-lo, e reformulemos o modo como J.L.Fiori propôs entender a missão Aranha de 1939. Como se sabe, o sistema de tomada de decisões que se consolidou no Estado Novo era centralizado (dependente de despachos de Vargas) e excluía grupos sociais não convidados — embora se buscasse avaliar as opiniões e interesses dos grupos “convocados” em fóruns corporativos de debate e “aconselhamento”. Nas circunstâncias de centralização decisória do Estado Novo, se a tomada de decisões indicativas de uma proposta prussiana/nacionalista extrema não foi feita depois de ter sido cogitada (quanto menos barrada), isso ocorreu a) ou porque se *reavaliara* na cúpula a incapacidade de implementá-la depois das primeiras tratativas políticas (supondo ser a alternativa mais desejável), ou b) porque uma alternativa percebida como mais viável (e mais ou menos desejável) surgira no final da década de 1930 — antes de se ter tempo de implementar o “sonho prussiano”. Este pode ser o caso da cooperação panamericana, que pode ter aparecido a tempo como alternativa viável a uma estratégia “prussiana” e aos conflitos que lhe seriam inerentes. Nestas circunstâncias, se Vargas cogitara arriscar-se em um via prussiana/nacionalista radical no início do Estado Novo, a luta interna necessária para implementá-la não viria sequer a ser travada (e, de fato, qual foi travada naquele momento?), porque Vargas vislumbrara a possibilidade (politicamente menos arriscada) de aproveitar o convite norte-americano de modo a obter os recursos para financiar o “reaparelhamento econômico” desejado. Neste sentido, a imagem não é a de que tenha sido só “empurrado” para fora pela carência de recursos financeiros internos e pelas resistências políticas antecipadas no caso de enfrentá-las, por exemplo com maior extração tributária; em certo sentido, ele teria sido também “puxado” desde fora (ou “capturado”, “fiscado”) por uma oportunidade que não foi criada por uma imposição sua (em função de necessidades internas), mas aberta por um convite norte-americano.

A possibilidade mais otimista seria, ainda, que o governo teria sucesso ao superar resistências locais e implementar a opção prussiana mais tarde, caso a oportunidade panamericana não houvesse surgido tão cedo para oferecer uma linha de menor resistência. Mas há outra possibilidade menos otimista, que a história do período também não experimentou (embora a campanha liberal durante a crise do Estado Novo ilustre a questão em menor escala: BASTOS, 2001 e 2004). A possibilidade de que as lutas políticas internas necessárias para avançar um projeto industrializante por meio da “grande tarefa” de mobilização de recursos locais fossem perdidas ou não fossem sequer travadas, se o convite norte-americano não ocorresse. Ou seja, a possibilidade de que o convite norte-americano e o desenvolvimentismo associado não estivessem substituindo uma linha mais nacionalista de desenvolvimento industrial, mas criando, como um milagre, a única possibilidade de avançarmos na indústria pesada, dadas as possíveis resistências que bloqueariam reformas financeiras e tributárias mais radicais.

É claro que não podemos conhecer o resultado de conflitos que não foram sequer travados. Pode-se sugerir com maior probabilidade de acerto, porém, que as raízes do desenvolvimentismo associado brasileiro, ou seja, de um projeto de industrialização voltado para o mercado interno mas dependente de financiamento externo, foram plantadas no momento em que a centralização política do Estado Novo não coincidiu com uma concentração de recursos suficiente para financiar sonhos nacionalistas radicais. Na prática, a necessidade de recursos externos obtidos ali através cooperação panamericana convivía, internamente, com uma ampla descentralização de recursos voltados a reproduzir um arco de conciliação de interesses heterogêneos — arco político este que limitava a centralização de recursos locais para projetos modernizantes, aliás como em outros momentos da história brasileira, antes ou depois.

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, M.P. (1974) “A missão Niemeyer”. In: *Revista de Administração de Empresas*, jul./set. 1974.
- (1977) *O Brasil e a economia mundial: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999 (ed.revista da tese de doutoramento, 1977).
- ALMEIDA, M.H.T. (1978) *Estado e classes trabalhadoras no Brasil (1930-1945)*. Campinas: UNICAMP.
- BASTOS, P.P.Z. (2001) *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. Campinas: Unicamp. IE, 2001 (Tese, Doutorado).
- (2004) “O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948)”. In: *História Econômica e História de Empresas* (no prelo).
- BIELSCHOWSKY, R. (1985) *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- BOSCHI, R. (1978) *Elites Industriais e Democracia*. Rio de Janeiro, Editora Graal, 1979.
- CANO, W. (1975) *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo, Hucitec, 1990.
- CARONE, E. (1973) *A Segunda República (1930-1937)*. São Paulo, DIFEL, 1973.
- (1977) *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)*. São Paulo, DIFEL, 1977.
- CORSI, F. L. (1997) *Estado Novo: Política externa e projeto nacional*. São Paulo, UNESP, 2000.
- COSTA, J.G. (1971) *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- COUTINHO & REICHSTUL (1977) “O setor produtivo estatal e o ciclo”. In: MARTINS, C. E. (1977) *Estado e Capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec, Cebrap, 1977.
- DINIZ, E. (1978) *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1978.
- DRAIBE, S. M. (1980) *Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1985.
- FIORI, J.L. (1988) *Instabilidade e Crise do Estado na Industrialização Brasileira*, tese de professor titular, Rio de Janeiro, (mimeo).
- (1995) *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro, Insight, 1995.
- FONSECA, P.D.(1987) *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- HILTON, S. (1994) *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.
- LAFER, H. (1948) *O Crédito e o Sistema Bancário no Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.
- LEME, M.S. (1978) *A ideologia dos industriais brasileiros (1919-1945)*. Petropolis :Vozes, 1978
- LOMAX, J.G. (1931) *Economic conditions in Brazil*. London: Department of Overseas Trade, 1932.
- MALAN et alli (1977) *Politica econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- MARTINS, L. (1973) *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthopos, 1976.
- MELLO, J.M.C. (1975) *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- MISSÃO COOKE (1948) *A Missão Cooke no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Brasileiros, FGV, 1948.
- MOURA, G. (1980) *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- (1984) *O aliado fiel: a natureza do alinhamento brasileiro aos Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Tese de doutorado (University College London). Trad. CPDOC-FGV.

- (1991) *Sucessos e ilusões: Relações internacionais do Brasil durante e após a segunda guerra mundial*. Rio de Janeiro, 1991.
- NEUHAUS, P. (1975) *História monetária do Brasil, 1900-45*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1975.
- OLIVEIRA, G. B. (1978) “As indecisões do intervencionismo no Brasil após-1930. Estudo de um caso: a política cambial do Brasil na era Vargas”. In: *Revista Brasileira do Mercado de Capitais*, vol. 4(12), set-dez. 1978.
- (1996) “Expansão do crédito e industrialização no Brasil: 1930-1945”. In: *América Latina en la historia económica. Boletim de fuentes*. Número 6, jul.-dic. 1996, Mexico.
- SOCHACZEWSKI, A. C. (1980) *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil: 1952-1968*. PHD, London University (trad. port.).
- SUZIGAN, W. (1984) *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- TAVARES, M.C. (1975) *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*, Editora da UNICAMP, Campinas, 1985.
- TOPIK, S. (1979) “Capital estrangeiro no sistema bancário brasileiro, 1889-1930” in: *Revista Brasileira de Mercado de Capitais*, v. 5, n.15, 1979.
- (1981) “A empresa estatal em um regime liberal: o Banco do Brasil, 1905-1930”. In: *Revista Brasileira de Mercado de Capitais*, v.7, n.19, 1981.
- TRINER, G. (1996) “The formation of modern Brazilian banking, 1906-1930: opportunities and constraints presented by the public and private sectors”. In: *Journal of Latin American Studies*, v. 28.
- VARGAS, G. (1930-1945) *A nova política do Brasil, vários volumes*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- VILLELLA & SUZIGAN (1973) *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. IPEA/INPES, 1973.
- WIRTH, J. D. (1970) *The politics of Brazilian development: 1930-1954*. Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 1970.

---

<sup>1</sup> Cf. a elevada proporção entre serviço da dívida e saldo comercial (a razão dos atrasados comerciais) na tabela 1. Sobre o impacto da missão Niemeyer patrocinada pelos credores londrinos em 1931, ver LOMAX (1931), ABREU (1974) e (1977), cap. 3 — e, para seu relatório, cf. CARONE, 1973, parte II. A prioridade de uso das reservas, determinada pelo controle cambial de setembro de 1931, é significativa da força dos credores: a dívida externa e as compras do governo foram elencadas como prioridade de primeira ordem, seguidas de “importações essenciais” (não definidas segundo um critério que distinguíssem favoravelmente as importações fundamentais para a expansão da indústria, pois discriminavam as importações de petróleo, carvão e produtos químicos), e remessas de lucros. Para uma descrição das políticas cambiais no período ver VILLELLA & SUZIGAN (1973), pp. 309-329, ABREU (1977), cap. 4, OLIVEIRA (1978) e CORSI (1997), cap. 1.

<sup>2</sup> Nas palavras de J. L. FIORI, 1988, p. 145-6: “Em dois momentos de nossa história talvez tenhamos estado próximos de uma alternativa autenticamente prussiana, mais em 1938 do que em 1974... Do ponto de vista de seu projeto econômico, Vargas apostou as fichas estatais na construção da indústria do aço, vendo nela ‘o problema capital de nossa expansão econômica’... Mas seu projeto naufragou logo à frente quando, em 9 de março de 1939, Oswaldo Aranha assinou os acordos de Washington... E sobretudo redefiniu-se o rumo do projeto nacional, abdicando da via prussiana ou japonesa quando, simbolicamente Vargas optou, frente à resistência política do empresariado e a escassez de recursos fiscais, pelo empréstimo internacional para financiar a siderúrgica, marco inicial de nossa indústria pesada. Muitos anos depois, uma versão tímida deste sonho levou Vargas ao suicídio e Eugênio Gudin ao Ministério da Fazenda”.

<sup>3</sup> O anúncio da moratória não escondia que ela era inevitável em razão da redução do saldo comercial (*A nova política do Brasil*, V, pp. 27-8). Mais tarde, Vargas seria ainda mais explícito, como no discurso de final de ano de 1937 (idem, p. 122) e sobretudo nas entrevistas de fevereiro-abril de 1938: “A suspensão da dívida

externa não foi um simples capricho. Impõe-se pela poderosa circunstância de não dispormos dos recursos necessários. A baixa dos preços do café, a redução do saldo de nossas exportações, muito aquém do *quantum* exigido pelas amortizações, a falta de cobertura para as nossas cambiais — tudo isso criou situação cujo remédio só podia ser esse. Trata-se, porém, de uma solução de caráter temporário. O reajustamento de nossa economia, certamente, nos permitirá, mais adiante, retomar os pagamentos se as exportações deixarem margens a saldos consideráveis” (idem, p. 186).

<sup>4</sup> Depois de listar uma bateria de projetos de desenvolvimento e integração nacional, Vargas continua: “Para esses empreendimentos, é necessário mobilizar grandes capitais. Entretanto, não me parece que, sem maior exame, devamos continuar afirmando um exagero de expressão que resultou em lugar comum: a dependência do governo de capital estrangeiro e que, sem ele, nada será possível fazer... É sabido que, desde a guerra mundial, a imigração de capitais tem diminuído muito e, por outro lado, o processo de formação do capital nacional atingiu um grau adiantado de desenvolvimento... A grande tarefa do momento, no nosso país, é a mobilização de capitais nacionais” (*A nova política do Brasil*, V, pp. 165-6).

<sup>5</sup> *Apud* DINIZ, 1978, p. 162. Para as opiniões das lideranças empresariais sobre as duas questões básicas do que seria o “tripé” do desenvolvimento industrial brasileiro, cf. CARONE, 1977; DINIZ 1978; LEME, 1978; BOSCHI, 1978; e BIELSCHOWSKY, 1985. Para uma apreensão dos limites e oportunidades da industrialização tardia brasileira, TAVARES (1975), CANO (1975) e MELLO (1975), e para uma análise da diversificação industrial limitada até a II Guerra, W. Suzigan (1984).

<sup>6</sup> Cf. VILLELLA & SUZIGAN (1973), pp. 79-80, 187-8, 346-353, MALAN et alli (1977), pp. 242-251, e G. B. OLIVEIRA (1996). A respeito da carteira, Vargas afirmaria em 1940: “A disseminação das agências do Banco do Brasil para o fim de dar ao crédito expansão crescente, *através de todas as zonas de produção*, constitui prova flagrante de que, pela primeira vez depois de implantado o regime republicano, o Brasil pratica uma política de financiamento especialmente executada em proveito das forças que promovem o desenvolvimento da economia nacional” (*apud* FONSECA, 1987, p. 261; *itálicos meus*). As pressões das organizações industriais para expandir o escopo da CREA foram analisadas por DINIZ (1978), pp. 137-8.

<sup>7</sup> Em 29 de dezembro de 1943, o Plano de Obras e Equipamentos (POE) substituiu o PEOPADN para os cinco anos seguintes; apesar de separar o desenvolvimento econômico das questões militares, suas fontes de fundos e suas limitações eram parecidas: ver COSTA (1971) e DRAÍBE (1980), cap. 1. Na justificativa dos objetivos do PEOPADN presente em um Relatório do Ministério da Fazenda de janeiro de 1939, afirmava-se: “A idéia central do governo consiste em promover a criação das chamadas indústrias básicas, a execução de obras públicas produtivas e o aparelhamento da defesa nacional de maneira a não afetar o resultado expresso no saldo positivo do orçamento do presente exercício” (*apud* F.L. CORSI, p. 72).

<sup>8</sup> Para a paralisia das várias propostas de bancos privados de investimento industrial, cf. especialmente E. Diniz (1978), pp. 134-150 e, em excelente reelaboração de suas conclusões, DRAIBE (1980), 122-5; para as propostas de constituição de banco central, cf. SOCHACZWESKY (1980), cap. 1. Nas palavras de OLIVEIRA (1996), o governo Vargas proporia desde cedo modificações no sistema financeiro, e “para uma boa compreensão do sentido dessa política, há que se ter em conta o importante Decreto nº 24.575 de 4 de julho de 1934. Nos ‘consideranda’ do aludido documento o legislador argumenta: a) que o desenvolvimento industrial do país depende de organização bancária própria que, pelo elastério do crédito, permita intensificar e aperfeiçoar a produção; b) que esse amparo só pode assentar de modo permanente sobre uma organização bancária especializada na concessão sistemática de crédito industrial”. Desnecessário afirmar que o amparo jurídico para constituir bancos privados de investimento não correspondeu a um amparo político e econômico suficiente.

<sup>9</sup> DINIZ (1978, p. 149) comenta com clareza cristalina os impasses dos projetos: “A falta de consenso quanto à estruturação de bancos desta natureza, dadas as condições econômicas do país e o irrealismo da proposta de se dar à instituição um caráter privado, contando-se com um empresariado carente de recursos... inviabilizaria a medida, paralisando a decisão.” Uma síntese crítica das justificativas do projeto Paes Leme no quadro geral das propostas de constituição de bancos de investimento, defendendo a participação não-monopólica do Estado no setor, foi feita pelo ainda deputado federal (e futuro ministro da Fazenda) Horácio LAFER: *O Crédito e o Sistema Bancário no Brasil*, 1948, pp. 129-138. Como se sabe, Lafer seria mais tarde o responsável pela proposta e pela negociação parlamentar em torno à legislação que instituiu o BNDE: ver MARTINS (1973), pp. 381-389.

<sup>10</sup> Várias reformas incrementais do sistema tributário aumentaram a importância dos impostos associados ao mercado interno e à renda até 1945, porém em todos os anos entre 1930 e 1945 não chegavam a ser suficientes sequer para impedir déficits na execução orçamentária corrente, quanto menos seriam para



---

financiar também os orçamentos públicos de investimento, dependentes de fundos paralelos: cf. VILLELLA & SUZIGAN (1973), pp. 56-7, 185, 222-4, ALMEIDA (1978), pp. 125ff e DRAIBE (1980), pp. 119ff.