

o projeto de desenvolvimento de vargas, a missão osvaldo aranha e os rumos da economia brasileira*

Francisco Luiz Corsi

Professor da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP — Marília

Este artigo tem por objetivo discutir a questão da definição de um projeto nacional de desenvolvimento e dos obstáculos enfrentados por ele, particularmente os problemas relativos a seu financiamento, nos primeiros anos do Estado Novo. Enfatizamos a discussão da política econômica externa, pois a consideramos um elemento importante para a definição de tal projeto num contexto internacional em que se abriam novas possibilidades de desenvolvimento, decorrentes de uma relativa desarticulação da economia mundial e do acirramento dos conflitos interimperialistas.

Talvez esse assunto continue a voltar à baila porque tem algo a nos dizer neste momento em que o modelo de desenvolvimento, que começou a ser definido no tempo de Vargas, esgotou-se e, mais uma vez, os rumos da economia brasileira parecem incertos. Não é por acaso que o tema voltou a ganhar certo destaque. Em artigo recente, que discute o papel do Estado na industrialização e as raízes da crise que abalou a economia brasileira na década de 1980, José Luiz Fiori (1995:62) assinalou:

“Do ponto de vista de seu projeto econômico, Vargas definiu como pedra angular a construção da indústria do aço (...). E, assinando um grande contrato com a empresa alemã Krupp, pensou vincular seu projeto industrializante ao rearmamento do Exército. Mas seu projeto naufragou logo à frente, quando, em 9 de março de

* Este artigo baseia-se nos primeiros quatro capítulos de nossa tese de doutorado *Estado Novo: política externa e projeto nacional*, defendida no IFCH-UNICAMP em 1997.

1930, indícios de uma definição mais clara pela industrialização, que seria assumida no início do Estado Novo.

3. A Industrialização como Alternativa de Desenvolvimento

A percepção de novos caminhos para a economia brasileira e a adoção de políticas mais consistentes voltadas para o desenvolvimento só seriam observadas a partir de 1935, quando, por um lado, aprofundaram-se as disputas entre as potências imperialistas e, por outro, as profundas transformações econômicas e sociais em curso na sociedade brasileira se fizeram mais visíveis. A partir desse momento, nota-se o amadurecimento da idéia da necessidade de o Brasil desenvolver suas indústrias.

Na segunda metade da década de 1930, a situação mundial deteriorou-se rapidamente. A política armamentista de Hitler e sua tentativa de redefinir a posição da Alemanha no quadro internacional (que começou com a ocupação da Renânia), somadas à invasão da Etiópia pela Itália, ao expansionismo japonês na Ásia e à Guerra Civil Espanhola, acirraram as disputas interimperialistas por áreas de influência e criaram um clima de incerteza e insegurança gerais, particularmente para os países fracos.

A América Latina, nesse contexto, foi alvo de acirrada disputa entre os EUA e a Alemanha. Embora a disputa fosse desigual, dado o enorme peso da economia, dos laços históricos e da proximidade geográfica dos EUA, os alemães imprimiram uma agressiva política comercial e de propaganda ideológica na região, que chegou a ameaçar a posição norte-americana e sobrepujou, em vários países, a posição comercial da Grã-Bretanha. A América do Sul, particularmente o Nordeste brasileiro, ganhou redobrada importância nos planos norte-americanos de defesa do continente, em vista da avaliação segundo a qual um novo conflito mundial seria inevitável (Moura, 1980).

Essa complexa situação externa, ao mesmo tempo que abria novas possibilidades para o Brasil, tornava evidentes as debilidades do País. O governo Vargas pensava que o País estava em uma situação frágil, pois os acontecimentos internacionais mostravam a vulnerabilidade dos países fracos e pouco desenvolvidos. O momento se tornava mais difícil devido ao clima de tensão também existente na própria América do Sul. A guerra do Chaco (1932-1935) e a questão de Letícia (1933), que ameaçaram envolver o Brasil de forma mais direta, eram indicativos da instabilidade da região. Mas, o problema central, do ponto de vista do

governo brasileiro, era a histórica rivalidade com a Argentina, que vinha implementando uma ampla política de fortalecimento de suas forças armadas e tentando ampliar sua influência sobre os países vizinhos (Hilton, 1977; Bandeira, 1993). O atraso econômico, a falta de estabilidade política e o despreparo das forças armadas pareciam à época questões a ser enfrentadas com a máxima urgência.

Em 1935, em carta a Vargas, Aranha afirmou: “uma nova era de ambições coloniais, determinada por fatores econômicos, mais do que propriamente políticos, vai assenhorar-se dos destinos universais” (apud Hilton, 1994:210-211). Na mesma época, Valentim Bouças, empresário e importante assessor de Vargas, assinalava: “Os povos que não cuidarem de sua indústria (...) somente desempenharão papel de colônias (...). É espetáculo que hoje vemos na África. A Etiópia era um país agrícola, cheio de recursos minerais inexplorados (...). A China agrícola esbora-se (...) Manchuco e Coréia são dependentes do Japão industrial” (apud Hilton, 1977:47).

Essas avaliações da situação mundial, muito provavelmente, levavam o governo Vargas a repensar a sua política externa e a política de desenvolvimento do País. Observa-se uma preocupação cada vez maior com a industrialização. Outro fator importante para essas mudanças de posição foi, sem dúvida, o projeto político de alguns setores do governo e da burocracia de transformar o Brasil em uma potência regional (Hilton, 1994; Wirth, 1973).

Um dos principais formuladores dessa idéia foi Osvaldo Aranha. Em 1935, ao discutir a guerra do Chaco, já falava em preeminência do Brasil na América do Sul: “Não interessa o Chaco em si (...) mas o Brasil, unicamente o Brasil, a sua posição na política continental e sua preeminência na América o Sul apoiada nos Estados Unidos”. Dois anos mais tarde, estabelecia, como uma das linhas mestras da política externa brasileira, “o apoio à preeminência continental dos Estados Unidos em troca de seu reconhecimento da nossa supremacia na América do Sul” (apud Hilton, 1994:232-250). Transformar o Brasil em potência regional implicava robustecer sua economia.

Setores militares, embora não defendessem uma aliança com os EUA, também sonhavam com um Brasil potência; e alcançar esse objetivo passava, necessariamente, pelo fortalecimento industrial do País. O trecho de um parecer escrito em 1939 pelo general Francisco José Pinto, secretário do Conselho de Segurança Nacional, acerca da questão siderúrgica é bastante elucidativo:

“A situação atual do mundo, as ameaças de uma catástrofe próxima que pesam sobre os povos, o desrespeito às leis internacionais e aos tratados, não mais permitem a existência de países fracos, objeto da cobiça de povos fortes (...). Só as nações fortes, econômica e militarmente, estão hoje, em condições de, provendo sua defesa, poder subsistir e viver com dignidade (...). o Brasil precisa constituir-se, o mais rapidamente possível em grande potência (...). Possui vários fatores determinantes para isso; falta-lhe, porém, o desenvolvimento industrial (...). Impõe-se, então, a organização da indústria pesada, para ficar em condições de, com outros povos, sentir-se confiante no seu progresso e segurança” (GV 39.05.11/2)¹.

A propósito da idéia segundo a qual a industrialização é essencial à manutenção da independência nacional, parece ter ocorrido uma convergência entre os discursos de setores da burocracia e da liderança da burguesia industrial, que, pelo menos desde o final dos anos 1920, vinham procurando identificar a industrialização com o interesse nacional, como forma de combater o pensamento antiindustrialista (Diniz, 1978).

As transformações em curso na sociedade brasileira também induziam à tomada de consciência sobre a importância do fomento à indústria. A sociedade que emergiu da crise de 1929 e da Revolução de 1930 era bem diferente da do período anterior, embora muito das novas características fossem desdobramentos de processos desencadeados ainda na República Velha. O Brasil começava a deixar de ser uma sociedade fundamentalmente agrária para se tornar uma sociedade urbano-industrial. A indústria tinha-se tornado o setor dinâmico da acumulação de capital. A estrutura de classes ganhou maior complexidade, com o crescimento acelerado do proletariado e de outros setores urbanos. A burguesia industrial ganhou mais peso econômico e político. Além disso, o clima da época era marcadamente nacionalista.

Essas mudanças já eram visíveis por volta de meados da década de 1930. Em 1934, em carta a Aranha, Vargas escreveu: “o renascimento

¹ As referências dos documentos pesquisados nos Arquivos Getúlio Vargas (GV), Osvaldo Aranha (OA) e Sousa Costa (SC), do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), indicam o código de localização dos documentos com base na data de cada um. Os números após a sigla indicam a data do documento, na seguinte ordem: ano, mês e dia.

econômico é palpável (...) nas fábricas trabalha-se intensamente” (apud Hilton, 1977:47). Quatro anos mais tarde, afirmaria:

“Já atravessamos a fase crítica da monoprodução (...). Em lugar de recebermos gêneros de alimentação e artigos industriais de imediato consumo, precisamos importar máquinas para fabricação de outras máquinas e amparar as indústrias de base (...). Cumpre-nos, pois, dirigir, cuidadosamente, a importação, controlar o que recebemos de modo sistemático, a fim de evitarmos a drenagem do ouro na importação de superfluidades (...). Por esta forma, incrementaremos numerosas indústrias no País, adquiriremos técnicas novas e desdobraremos a capacidade de consumo do mercado interno” (Vargas, 1942:129-130).

Nas circunstâncias da época, seria plausível esperar que Vargas começasse a apostar cada vez mais no setor industrial, pois a superação da crise e a manutenção do crescimento econômico seriam elementos importantes para satisfazer anseios e interesses de diferentes setores sociais e para costurar uma sólida base de sustentação política. Também começava a ficar claro que a própria continuidade do crescimento carecia de substancial ampliação da infra-estrutura e da oferta de bens de capital, setores cuja expansão dependia, em boa medida, da ação estatal.

Este ponto foi bastante discutido por Fonseca (1989), que mostrou que, entre o período da Aliança Liberal e o Estado Novo, o discurso de Vargas evoluiu do ceticismo sobre a indústria para a defesa de um desenvolvimento nela calcado. A percepção cada vez mais clara de que a indústria seria um elemento chave para o futuro do País foi importante para o amadurecimento do projeto nacional de desenvolvimento de Vargas.

4. O Estado Novo e o Esboço de um Projeto de Desenvolvimento

Ao mesmo tempo que começava a tomar corpo a idéia de que seria imprescindível incrementar rapidamente o desenvolvimento nacional calcado na indústria, o governo Vargas adotava uma política externa mais independente, aproveitando os espaços abertos pelo acirramento das disputas interimperialistas. O cerne dessa nova postura era uma maior aproximação comercial e militar à Alemanha. Essa aproximação

iniciou-se em 1934, quando se estabeleceu um intercâmbio bilateral entre os dois países baseado em “marcos de compensação”, uma moeda não-conversível que só poderia ser despendida na compra de produtos alemães. Em junho de 1936, foi assinado um novo ajuste de compensação, um acordo provisório de comércio que inicialmente teria duração de um ano, mas que acabou sendo renovado sucessivas vezes até 1939. Entre 1934 e 1938, a Alemanha passou de quarto parceiro comercial do Brasil para segundo. Em 1938, foi assinado com a empresa alemã Krupp um acordo para o fornecimento de peças de artilharia e outros armamentos, o qual implicava maior aproximação entre o Brasil e a Alemanha.

As fortes pressões norte-americanas contra o “comércio compensado”, que feria o Tratado de 1935, não surtiram efeito. Os EUA, aparentemente, não tinham força naquele momento para enquadrar o Brasil em sua política. Em 1937, quatro meses antes do golpe de novembro, o governo Roosevelt, depois de longas negociações com Sousa Costa, então ministro da Fazenda, acabou aceitando o “comércio compensado” do Brasil com a Alemanha, desde que este país não subsidiasse as suas exportações e fossem estabelecidas quotas que limitassem o intercâmbio entre os dois países (GV 37.07.14; GV 37.07.30).

Outro ponto de inflexão da política econômica externa foi a decretação da moratória da dívida externa (anunciada junto com o golpe que instaurou a ditadura do Estado Novo) e a reintrodução, logo em seguida, do monopólio do câmbio. Essas medidas deveram-se fundamentalmente à crise cambial que se configurou no segundo semestre de 1937. Não cabe aqui discutirmos as causas da referida crise, mas é importante observar que o tratamento dispensado à questão da dívida foi diferente em relação ao período anterior, quando, em situações similares de crise cambial, o Governo optou por priorizar os compromissos externos. Foi assim em 1931, quando a crise foi contornada mediante um novo *funding loan* e o monopólio do câmbio, que, como já dissemos, privilegiavam os pagamentos ao exterior na distribuição das escassas divisas. Mesmo o Esquema Aranha, que diminuía substancialmente os serviços da dívida, continuava a dar prioridade aos interesses dos credores.

Com a moratória, o governo brasileiro procurou não comprometer as disponibilidades de divisas no pagamento da dívida externa. Tanto que o monopólio do câmbio determinava como prioridade no dispêndio das divisas as compras do governo e as importações essenciais; as remessas ao exterior ficavam em último lugar. Outro ponto impor-

tante do decreto que estabelecia o monopólio do câmbio foi a introdução de um imposto de 3% sobre as operações cambiais, com o fito formar um fundo de investimento governamental.

Essas medidas permitiram a manutenção de um nível relativamente elevado de importações em 1938 e 1939, cerca de 60 milhões de libras, o que dificilmente teria sido possível sem a interrupção dos pagamentos da dívida externa (Abreu, 1986). A manutenção desse patamar de importações, particularmente no que diz respeito aos bens de capital, deve ter contribuído para a continuidade do crescimento econômico então em curso. Também se iniciou um processo de reaparelhamento das forças armadas, considerado vital pelos militares diante da tensa situação internacional.

Vargas deve ter percebido que qualquer medida alternativa à moratória seria meramente paliativa; preferiu assim subordinar a questão da dívida externa à manutenção do crescimento da economia. Ainda que não tenha adotado uma política seletiva de importações nesse momento, a postura de 1937 ante a dívida externa e ao câmbio, associada ao aprofundamento da política externa independente, sugere claramente que, no início do Estado Novo, começou a definir-se um projeto de desenvolvimento nacional calcado na indústria. Reforça essa hipótese o fato de outros importantes aspectos da política econômica terem apresentado uma evolução similar.

Com o advento do Estado Novo, a implantação de uma usina siderúrgica moderna e de grande porte passou a ser considerada o nó górdio do desenvolvimento e da segurança nacional; tornou-se o centro das preocupações e da ação do governo Vargas, que redobrou esforços para concretizar o projeto (Corsi, 1997). Também se intensificou a adoção de medidas fomentadoras do desenvolvimento. Numerosos organismos de estímulo e regulação de setores considerados importantes para a diversificação da economia e para a ampliação da infra-estrutura foram criados ou remodelados. A lista a seguir é bastante conhecida: Conselho Nacional do Petróleo (1938); Conselho Federal de Comércio Exterior (remodelado em 1939); Conselho de Águas e Energia Elétrica (1939); Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937); Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (1937). Instituiu-se também o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939). Embora esse plano fosse bastante deficiente, não passando de um cronograma de investimentos que transcendia o ano fiscal, ele tinha como objetivos o desenvolvimento da indústria de base e da infra-estrutura e a modernização das forças armadas.

“É fato verificado a transformação que se vem operando na economia do País no sentido de maior diversificação da produção, tanto agrícola como industrial, e do aumento da capacidade de absorção dos mercados internos. A administração não pode permanecer alheia a tão significativo e fecundo movimento, denunciador da vitalidade das nossas energias de povo jovem e capaz, emparedando-se nos velhos processos fiscais e de controle financeiro. Precisa acompanhar, adaptar-se aos novos aspectos das atividades produtoras, concorrer e não entrar a sua expansão” (Vargas, 1938-1947: v.5, 169-170).

A radicalização da postura nacionalista e a adoção de uma política externa mais independente, associadas à percepção da necessidade urgente de uma política para incrementar a unificação do mercado interno e de uma política de desenvolvimento calcada na indústria, constituem fortes indícios de que o governo Vargas, à época do início do Estado Novo, começava, como já dissemos, a vislumbrar a possibilidade de um caminho nacional para o desenvolvimento do País. Em uma situação mundial de crise econômica, de avanço das ideologias nacionalistas e de acirramento dos conflitos internacionais, marcada pela drástica redução dos fluxos de capitais, com todos os países buscando, de maneira geral, saídas nacionais para a crise, deveria parecer plausível e possível uma alternativa nacionalista para o desenvolvimento do Brasil.

Contudo, não encontramos um projeto acabado, mas sim, como sugere Ianni (1986:81), uma estratégia voltada para o desenvolvimento calcado na indústria. Essa estratégia política, que norteava as ações do governo Vargas, constitui uma clara expressão do projeto nacional. Não existia um programa global predefinido. O que encontramos é um conjunto de projetos, alguns de caráter amplo, outros específicos, formulados à medida que os problemas iam se colocando. Entendemos que o projeto varguista consistia em um processo redefinido constantemente pelas injunções de fatores políticos, sociais e econômicos internos e externos.

5. A Questão do Financiamento e os Impasses do Desenvolvimento

O projeto nacional do Estado Novo esbarrava em uma questão sem solução até aquele momento, a saber: como financiar um desenvolvi-

mento mais autônomo e modernizar as forças armadas? Vargas, em princípios de 1938, parecia acreditar que isso seria possível com base no capital nacional. Na já referida entrevista concedida em São Lourenço, depois de listar os projetos para desenvolver e integrar o País, afirmou:

“Para esses empreendimentos, é necessário mobilizarmos grandes capitais. Entretanto, não me parece que, sem maior exame, devemos continuar afirmando um exagero de expressão que resultou em lugar comum: a dependência do progresso brasileiro das inversões 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 de capital nacional atingiu a um grau adiantado de desenvolvimento. O simples exame dos subscritores e tomadores de ações nas sociedades anônimas, nas organizações bancárias, bem como o montante dos depósitos bancários nos institutos nacionais e estrangeiros, revelam a predominância de inversões feitas por brasileiros e que as contas nacionais são bem mais vultosas (...). Verifica-se que as próprias empresas estrangeiras (...) ou adquirem aqui a maior parte dos seus vastos capitais ou operam com boa parte de valores nacionais. Em muitos casos, os reduzidos capitais entrados são inferiores aos dividendos exportados em um único exercício financeiro (...). A grande tarefa do momento, no nosso país, é a mobilização de capitais nacionais” (Vargas, 1938-1947: v.5, 165-166).

Vargas, ante a reduzida entrada de capitais estrangeiros, não via alternativa senão financiar o desenvolvimento com o capital nacional, que teria condições para tanto, desde que houvesse mecanismos para mobilizá-lo e direcioná-lo corretamente. Nesse período, observamos a tentativa de organizar um esquema de financiamento interno tanto para o capital privado quanto para o gasto público. Uma série de medidas foi tomada nessa direção, mas parecia faltar um plano consistente e capaz de superar as enormes carências de créditos de longo prazo e as dificuldades em ampliar a obtenção de recursos para o financiamento do gasto público.

Os bancos comerciais não possuíam linhas de financiamento de longo prazo, concentrando suas operações em créditos comerciais e em atividades especulativas. O sistema bancário era de caráter regional; o único banco de abrangência nacional era o Banco do Brasil. A maioria

das empresas, inclusive as grandes, mesmo quando organizadas na forma de sociedades anônimas, era familiar. O mercado de capitais também era muito pouco desenvolvido. Nessas circunstâncias, eram os lucros acumulados a principal fonte de financiamento industrial. Também decorria dessa situação o desvio de parte dos lucros para a especulação, particularmente com imóveis. Esse diagnóstico já era feito à época, como mostravam o relatório da Missão Cooke em 1942 (*A Missão Cooke no Brasil*, 1948:325, 334-339) e as discussões acerca de várias propostas de organização de bancos de investimentos realizadas no Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) e no Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF) ocorridas no período (Diniz, 1978:134-145).

A criação da carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI) foi uma tentativa de contornar essa situação. Inicialmente, a área de atuação da CREAI abarcava o financiamento da entressafra, da aquisição de máquinas agrícolas, da aquisição de matérias-primas e da reforma de máquinas industriais. Logo, porém, passou a financiar projetos de expansão de indústrias. Os financiamentos para a aquisição de equipamentos e máquinas industriais tinham prazos de até dez anos; eram portanto empréstimos de longo prazo. A CREAI em pouco tempo, ganhou importância, chegando seus empréstimos às atividades produtivas a representar mais de 40% dos empréstimos totais do Banco do Brasil a partir de 1942 (Malan, 1977:242-252; Villela e Suzigan, 1973:187-188). Contudo, a CREAI não foi uma solução para os problemas nessa área, pois a carência de financiamento de longo prazo continuaria sendo uma das principais questões da industrialização.

Outra medida importante para enfrentar os problemas relativos ao financiamento dos investimentos, também adotada em 1937, foi a flexibilização da legislação referente à aplicação de recursos dos Institutos de Aposentadoria. Passou a ser permitido a esses Institutos empregar parte de seus recursos em investimentos com garantias hipotecárias (regulamentação do Decreto-lei n.º 1.918, de 27/08/1937). No início de 1940, cerca de “20% do total das hipotecas [desses Institutos] proviñham de terrenos e edificações para fábricas, e outros imóveis com fins industriais” (*A Missão Cooke no Brasil*, 1948:325 e 336-339).

No que diz respeito ao financiamento público, a principal medida parece ter sido o já mencionado Plano Especial, que não deixava de ser uma forma nova de financiar a ampliação dos gastos públicos sem a necessidade de reforma no sistema tributário. A principal fonte de recursos desse plano consistia no imposto sobre as operações cambiais,

instituído em dezembro de 1937 no decreto que estabelecia o monopólio do câmbio (Costa, 1971). Esse plano e sua forma de financiamento foram uma das primeiras tentativas, depois largamente utilizadas ao longo do Estado Novo, de ampliar e flexibilizar o gasto público através de fundos, impostos específicos e programas paralelos ao orçamento federal, fazendo da política fiscal um instrumento de desenvolvimento (Coutinho e Szmrecsányi, 1987:7-11).

A CREAMI, o fundo de investimento formado com o imposto sobre operações cambiais, a flexibilização da legislação acerca dos fundos dos Institutos de Aposentadoria e o Plano Especial, como forma de constituir um esquema de financiamento fundamentalmente calcado em capitais nacionais, eram claramente insuficientes. A carência de recursos parece ter sido permanente no período. Mas, esse tosco esquema de financiamento não deixa de ser um outro forte elemento que sugere que o governo Vargas flertava com a possibilidade de um desenvolvimento nacional autônomo naquele momento.

Entretanto, Vargas parece ter vacilado em seguir esse caminho. A idéia de o capital estrangeiro ser fundamental para o desenvolvimento nunca foi abandonada, e não foram adotadas efetivamente as medidas nacionalistas preconizadas na Constituição. Vargas procurava, nessa época, muito mais estabelecer os parâmetros para uma nova forma de relacionamento com o capital estrangeiro do que assumir uma posição xenófoba. Em seus discursos, afirmava que o capital externo era bem-vindo desde que se submetesse às leis brasileiras, não almejasse lucros exorbitantes e contribuísse para o desenvolvimento do País, o que implicava em investimentos que não reproduzissem a inserção do Brasil na economia mundial como país agrário-exportador (Corsi, 1997). No exato momento em que Vargas radicalizava sua postura nacionalista com a moratória da dívida externa e com a outorga de uma Constituição que restringia sobremaneira o espaço do capital estrangeiro na economia brasileira, entabulava negociações com o Export and Import Bank a fim de obter créditos para a implantação da grande siderurgia no Brasil (GV 37.10.28/1; GV 37.12.06).

A situação ganhava complexidade porque a definição de um projeto de desenvolvimento entrelaçava-se com a questão das alianças externas do Brasil. Um dos aspectos dessa questão consistia no fato de que o problema do financiamento do desenvolvimento não residia apenas na mobilização de capitais nacionais: implicava também no financiamento das importações de bens de capital e matérias-primas (que não eram produzidos internamente devido ao relativamente acanhado setor in-

dustrial da economia brasileira) em um contexto de carência crônica de divisas. A obtenção de capitais e tecnologia passava por acordos e alinhamentos entre governos.

Vargas não apostou todas as suas fichas num desenvolvimento mais autônomo porque lhe teria faltado sustentação política como aponta Fiori (1995)? Os EUA ter-se-iam mostrado pouco dispostos a aceitar essa evolução?

Até fins de 1939, existia, aparentemente, uma margem de manobra considerável para países como o Brasil. O acordo com a Krupp para o fornecimento de armas e a ampliação do comércio compensado com a Alemanha, somados à manutenção da moratória da dívida externa e do monopólio do câmbio, apesar da forte oposição dos credores e do governo norte-americano a essas medidas, sugeriam a possibilidade de o Brasil sair da esfera de influência norte-americana. Ou seja, os EUA, devido ao acirramento dos conflitos interimperialistas e à crise avassaladora que os atingia, enfrentavam dificuldades crescentes para assegurar sua proeminência na América do Sul. O fato de a Argentina também adotar à época postura independente em relação aos EUA aponta igualmente para essas dificuldades.

Vargas, provavelmente, levava isso em consideração nos seus cálculos políticos. No entanto, a situação internacional era bastante confusa e as incertezas sobre o futuro levavam o governo brasileiro a assumir uma posição cautelosa, pois apostar na aproximação mais decidida à Alemanha poderia isolar o País e deixá-lo à mercê de represálias norte-americanas caso estourasse uma guerra. Também não parecia certo que a Alemanha teria condições de financiar o desenvolvimento brasileiro justamente quando se preparava para a guerra.

Internamente, a situação era também bastante complexa. Por um lado, o Estado Novo conseguiu formar uma sólida base de sustentação política, que abarcava desde setores da burocracia até setores da burguesia rural, passando pela burguesia industrial e frações da burguesia comercial. Além disso, Vargas contava com uma certa simpatia e apoio difuso dos trabalhadores. Em 1938, o Estado Novo estava consolidado. As esquerdas tinham sido anuladas em 1935, e as oligarquias regionais oposicionistas foram neutralizadas com a implantação da ditadura. Com o fracasso do golpe integralista, em maio daquele ano, Vargas tornou-se senhor da situação (Fausto, 1988; Fonseca, 1987). Por outro lado, como apontou Moura (1980), as classes dominantes e as forças armadas estavam internamente rachadas no que diz respeito às alianças potenciais do Brasil. Isso paralisava o Governo.

Essas divergências também estavam no seio do próprio Governo. Aranha defendia a aproximação aos EUA e um desenvolvimento mais integrado à economia desse país. Mas, naquele momento, era a Alemanha que acenava com o fornecimento de armas e de bens de capital em troca de matérias-primas. Até 1939, o governo Roosevelt se mostraria mais interessado nos problemas das dívidas, do câmbio e do comércio entre os EUA e o Brasil (Wirth, 1973).

Uma definição mais clara das alianças externas e dos rumos do desenvolvimento parecia impossível naquele momento, pois, se de um lado o “amplo arco social” que sustentava Vargas permitia uma série de medidas modernizantes, de outro lado estabelecia limites a sua ação, impedindo-o de avançar mais decididamente rumo à industrialização autônoma. Medidas mais radicais contra o capital estrangeiro e o alinhamento mais decidido aos EUA ou à Alemanha provavelmente rachariam as bases de sustentação do Estado Novo. Também parecia impossível uma reforma tributária ampla que dotasse o Estado de maiores recursos necessários a uma ação mais profunda na economia. Embora importantes lideranças das burguesias industrial e comercial, lideradas por Roberto Simonsen, não fossem avessas à maior participação do Estado na atividade econômica, a burguesia brasileira mostrou-se resistente à ampliação de tal participação estatal e à majoração de impostos, e sempre considerou imprescindível a participação do capital estrangeiro na economia do País (Corsi, 1991; Diniz, 1978)².

Fiori tem certa razão ao afirmar que faltou apoio político a Vargas, mas, o aspecto central dessa questão parece ter estado nas divergências sobre a definição das alianças externas, e não na relutância das classes dominantes em majorar impostos que financiassem uma maior ação estatal na economia. Nessas circunstâncias, Vargas, como era de seu feitio, preferia esperar para ver de onde o vento sopraria mais forte.

Mediante impostos específicos, planos de investimentos paralelos ao orçamento da União, organismos de fomento com recursos próprios etc. o governo Vargas conseguiu manter a receita e o gasto públicos em

² Ver a esse respeito carta de Valentim Bouças a Vargas, datada de setembro de 1941, na qual ele afirma com franqueza que a saída para financiar o desenvolvimento, sem onerar os empresários com novos impostos, seria o recurso ao capital estrangeiro: “Incontestavelmente precisamos de maior renda, mas não tendo meios, nem capitais para o nosso desenvolvimento (...) podemos obter os recursos financeiros enveredando pela nova política econômica [política de aproximação aos EUA], sem a necessidade de majorar impostos” (GV 41.09.07).

relação ao PIB, mesmo diante da dificuldade de ampliar a arrecadação. Tal fato sugere que as afirmações de Fiori, segundo as quais a incapacidade de ampliar as receitas públicas teria sido um dos fatores centrais que asfixiou o projeto nacional de Vargas, precisam ser matizadas (Coutinho e Szmrecsányi, 1987:9). Mas, isso não significa que o problema da carência de recursos tenha sido completamente contornado. O problema do financiamento do desenvolvimento parecia ser, nos primeiros anos do Estado Novo, como já dissemos, sobretudo uma questão de obtenção de capitais e tecnologia externos. A carência de divisas e a quase interrupção dos fluxos externos de capitais, somadas à crescente necessidade de moedas fortes para importar armas, máquinas, equipamentos e matérias-primas, pareciam levar a política de Vargas a um impasse.

O governo Vargas procurou manobrar entre a Alemanha e os EUA, tirando proveito das oportunidades que se abriam com o acirramento dos conflitos internacionais. Procurou articular, ao mesmo tempo, a participação de capital alemão e norte-americano no processo de desenvolvimento, sem comprometer-se firmemente com nenhum deles, mas também sem conseguir atraí-los efetivamente. Esses problemas e as divergências no interior do Governo e das classes dominantes acerca dos rumos da economia e das alianças externas só foram encaminhadas quando o conflito entre as potências evoluiu para um conflito aberto.

6. A Missão Aranha

Em 1938 e 1939, a situação internacional agravou-se ainda mais com a anexação da Áustria pela Alemanha, a resolução da questão dos Sudetos em favor dos alemães e a invasão da Albânia pela Itália. Diante desse quadro de falência da política de “apaziguamento” levada a cabo pela França e pela Grã-Bretanha, o governo Roosevelt, segundo Moura (1980:113-114), considerava que seria inevitável um novo conflito que extrapolaria a Europa. Portanto, urgia que os EUA estivessem preparados para essa eventualidade, o que implicava, entre outros pontos, “estabelecer o pleno controle estratégico da América Latina e assegurar o apoio — e de preferência o alinhamento — de seus governos; para isso, urgia eliminar a influência comercial, política, ideológica e militar da Alemanha, e ao mesmo tempo opor-se às iniciativas de caráter nacionalista (...). O governo dos EUA temia especialmente que se alastrasse o exemplo mexicano de nacionalização de empresas norte-americanas durante o governo Cárdenas”.

Para alcançar seus objetivos, o governo norte-americano intensificou a política de boa vizinhança. O Brasil, devido à sua importância estratégica e à instauração de uma ditadura considerada nacionalista, foi um alvo prioritário da ação dos EUA. Ao mesmo tempo que procurava consolidar suas posições na Conferência dos Chanceleres das Américas que se realizaria em Lima, em dezembro de 1938, o governo Roosevelt lançou, em novembro, um programa de auxílio econômico aos países da região. Henry Morgenthau Jr., então secretário do Tesouro e mentor do programa, sugeriu “em memorando a Hull (secretário de Estado) em 1º de novembro que o programa fosse lançado em base bilateral e que o Brasil fosse o ponto de partida” (Hilton, 1994:300). Logo depois, Morgenthau escreveu a Sousa Costa pedindo-lhe que enviasse sugestões para incrementar a cooperação entre os dois países e superar os problemas relativos às dificuldades cambiais brasileiras (SC 38.11.24).

Em sua resposta a Morgenthau, Sousa Costa procurou creditar o monopólio do câmbio, os problemas comerciais e a suspensão dos pagamentos da dívida externa às dificuldades enfrentadas pela economia brasileira a partir do segundo semestre de 1937, decorrentes sobretudo do agravamento da situação internacional. Em vista dos limites deste artigo, não cabe aqui uma análise mais detida da carta do ministro brasileiro. Mas, cabe destacar a idéia central do referido documento: a estabilidade da moeda, a liberdade cambial e o equilíbrio do orçamento estariam vinculados ao problema do desenvolvimento.

“Condição fundamental para o êxito dessa política monetária [estabilidade da moeda] é o equilíbrio orçamentário, contra o qual conspira no meu país a pressão de necessidades inadiáveis, quer para o seu reaparelhamento econômico, quer para a defesa nacional (...). A rapidez com que pudermos satisfazer tais necessidades permitirá, mais ou menos facilmente, atingir os objetivos que temos em vista e, desse modo, será altamente valiosa a cooperação do seu país, facilitando-nos a execução do programa que assegure a expansão de nossas forças econômicas. Somente por ela poderemos satisfazer as demais necessidades e aos compromissos assumidos no passado” (SC 38.11.24).

Sousa Costa também mencionou que o problema-chave era a questão do financiamento do reaparelhamento da economia, e, pressionando os norte-americanos, falou das ofertas alemãs nesse sentido. A

da, o Brasil não poderá levar avante, com a rapidez necessária, a reconstrução econômica” (OA 39.01..09/2- Documento 9).

Já o documento “Cooperação Agrícola”, ao comentar os problemas da agricultura e da exploração dos recursos naturais, também enfatiza esse ponto:

“Precisamos nos convencer de que estamos em fase colonial e sem capital nós brasileiros, sozinhos, tão cedo não poderemos explorar o País (...) a exploração dos produtos tropicais é cara (...) para dominá-la, só com aparelhamento completo e custoso, equipes de técnicos servidos por abundante material (...). Os Estados Unidos poderiam nos auxiliar com recursos financeiros e com técnicas (...) para o desenvolvimento imediato dessas riquezas. O caminho mais rápido seria de concessão a empresas brasileiras que se organizassem, permitindo a participação de capitais e técnicos estrangeiros. [Para desenvolver o País a partir do capital nacional seria preciso um] programa para 50 anos” (OA 39.01.09/2 — Documento 11).

O desenvolvimento calçado em capitais nacionais não era considerado impossível, mas implicaria um caminho muito custoso e prolongado. O auxílio externo seria a saída. Essa posição se encaixava perfeitamente na estratégia política de aproximar o Brasil dos EUA defendida por Aranha. A contrapartida seria um desenvolvimento complementar à economia norte-americana. Os documentos enfatizam essa visão:

“A posição complementar que caracteriza a economia dos dois países dá a essa colaboração múltiplos aspectos e enormes possibilidades latentes. Não só a indústria norte-americana poderia com vantagem vir buscar no Brasil numerosas matérias-primas de que precisa (...) como o progresso econômico que adviria para o Brasil dessa colaboração teria como conseqüência o alargamento do mercado brasileiro para os artigos manufaturados dos Estados Unidos, criando deste modo uma estreita interdependência econômica de um imenso alcance político entre os dois países ” (OA 39.01.09/2 — Documento 9).

Embora os documentos mencionem a necessidade de criar indústrias básicas, o que na prática significava criar uma grande siderurgia, a ênfase recai no desenvolvimento de indústrias processadoras de ma-

térias-primas e da agricultura de exportação. A defesa da grande siderurgia se devia ao fato de o Brasil possuir condições naturais e econômicas favoráveis ao seu desenvolvimento. Ou seja, defendia-se uma industrialização mais limitada. Além disso, propunha-se a participação de capitais estrangeiros em setores nos quais essa participação era vetada pela Constituição e pela legislação nacionalista em vigor.

Dessa forma, a visão da delegação brasileira parece diferir em pontos importantes dos relatórios apresentados pelos ministérios e das medidas e discursos que Vargas vinha adotando desde pelo menos 1937, e que enfatizavam um desenvolvimento mais centrado no mercado interno e baseado sobretudo no capital nacional, apesar de não desprezar o auxílio externo. As propostas, as medidas e os discursos do governo Vargas, nesse período, sugerem uma defesa de uma política mais ampla de industrialização e de autonomia nacional.

Em termos de propostas concretas vinculadas as questões econômicas, Aranha defendia os seguintes pontos: empréstimo com prazo de pagamento de cinco anos para saldar atrasados comerciais em troca da liberalização do câmbio apenas para o comércio; créditos da ordem de 50 milhões de dólares para formar as reservas de um futuro banco central; créditos de 50 milhões de dólares para siderurgia, transportes e outros investimentos; discussão de medidas necessárias para estimular a vinda de capital norte-americano para o setor de processamento de produtos de exportação; discussão de medidas visando uma maior cooperação militar. Com relação à dívida externa, Aranha, seguindo as diretrizes de Vargas, não pretendia colocar o tema em discussão, aguardaria sugestões dos norte-americanos (OA. 39.01.09/2 — Documento 7).

A partir dessas propostas e da agenda apresentada pelos norte-americanos, as discussões nos EUA se estenderam de 9 de fevereiro à segunda semana de março, quando, no dia 8, foram assinados uma série de compromissos. Em relação às questões políticas, Roosevelt teria deixado claro a Aranha o perigo representado pela aproximação do Brasil à Alemanha. Julgava que uma guerra, que extrapolaria o cenário europeu, seria inevitável e estaria próxima. Os EUA estariam preparados para defender o Continente. Aranha teria concordado com a iminência da guerra, mas considerava que ela não envolveria o continente americano. Em todo caso, o Brasil estaria disposto a colaborar com qualquer ação norte-americana que garantisse a paz. Para isso, porém, seria necessário aumentar o nosso “equipamento econômico e militar”, para o qual a ajuda norte-americana seria essencial (OA 30.01.09/2 — Documento 12).

O estreitamento dos laços econômicos parecia essencial tanto à estratégia política de Aranha quanto ao governo norte-americano, que via nesse estreitamento a possibilidade de barrar a influência alemã e assegurar sua posição no Brasil. Inicialmente, as negociações caminharam bem, chegando-se até a discutir a formação de uma corporação brasileira, com recursos da ordem de 100 milhões de dólares, com o objetivo de fomentar a industrialização de produtos primários, a exploração de recursos naturais e a criação da indústria siderúrgica de grande porte. Contudo, logo apareceram problemas que acabaram esvaziando as negociações.

Os resultados concretos da missão foram reduzidos ante a pauta proposta e a expectativa de Aranha. O ministro brasileiro não conseguiu sustentar suas propostas iniciais. Com relação ao crédito para saldar os atrasados comerciais, ficou acordado um empréstimo de 19,2 milhões de dólares com prazo de pagamento de 24 meses, considerado muito exíguo por Sousa Costa. Em contrapartida, o Brasil comprometia-se a modificar o regime cambial. Os créditos para formar as reservas do banco central foram em princípio acertados, mas a operação dependia de uma nova legislação que nem sequer tinha ainda sido enviada ao Congresso norte-americano. O governo norte-americano comprometeu-se em termos vagos a fornecer créditos da ordem de 50 milhões de dólares para financiar investimentos no Brasil, desde que projetos específicos fossem apresentados e aprovados. Esses empréstimos também dependiam de uma nova legislação que ampliasse os recursos do Export and Import Bank. No referente à questão do desenvolvimento de indústrias voltadas para o processamento de produtos primários, o governo Roosevelt prometeu incentivar a formação de companhias mistas. Na área militar, ficou acertada a troca de visitas de missões de ambos os países (OA 39.01.09/2; Hilton, 1994).

O fato de o Brasil não estar pagando sua dívida externa parece ter sido a questão que emperrou as negociações (Hilton, 1994:307). A posição do governo era clara: Aranha não deveria assumir nenhum compromisso acerca deste assunto. Ele, contudo, temendo o fracasso total de sua missão, insistia em algum tipo de acordo com os norte-americanos. No dia 3 de março, em telegrama ao Ministro da Relações Exteriores, Sousa Costa reafirmou essa orientação: "Conversei com o Presidente sobre a questão da dívida externa (...) Se Vossa Excelência julgar indispensável manifestar-se sobre a questão, deverá prometer que pleiteará no Brasil a retomada dos pagamentos logo se manifeste a melhora da situação do País" (SC 39.01.18). Aranha ameaçou então aban-

donar as conversações. Em vista disso, Vargas autorizou-o a fazer uma declaração em que prometia a retomada dos pagamentos, mas “sem importar propriamente um compromisso” (Vargas, 1995: v.2, 205-206). No entanto, nas declarações assinadas em 8 de março, lê-se: “Chegou-se a conclusão de (...) retomar os pagamentos em 1º de julho de 1939, por conta dos juros e amortizações desses empréstimos em dólares” (SC 39.01.18). Aranha, deliberadamente não respeitou as instruções de Vargas e forçou mudanças na política externa brasileira.

Os resultados da Missão Aranha ante as expectativas iniciais foram bastante modestos: em troca de um empréstimo para saldar atrasados comerciais e de vagas promessas de créditos de longo prazo, o Brasil concordou em retomar os pagamentos da dívida externa e mudar o regime de câmbio. Boa parte da literatura assinala o fracasso da missão (Moura, 1980; Abreu, 1986), o que poderia levantar dúvidas quanto à relevância da missão. Entretanto, os compromissos firmados por Aranha sinalizavam para uma mudança de rumo da política econômica, no sentido de maior abertura da economia brasileira e de aproximação aos EUA, rompendo com o projeto de desenvolvimento autônomo que acabara de ser esboçado.

Talvez por isso a repercussão da missão no Brasil, à época, tenha sido tão negativa. As críticas eram generalizadas, iam desde os militares até setores que apoiavam Aranha. A seguinte passagem de Hilton (1994:309-310) é ilustrativa:

“A tempestade interna já estava se formando antes de Aranha chegar ao Rio de Janeiro. Segundo a embaixada americana, o ‘desapontamento’ com o resultado da missão era generalizado (...) o serviço de censura de Filinto Muller permitiu que a imprensa criticasse o resultado das negociações (...). Líderes militares sem entusiasmo pela viagem de Aranha a Washington para começar, ficaram ainda mais descontentes com a falta de benefícios tangíveis”.

No dia seguinte à chegada de Aranha, 24 de março de 1939, Vargas proferiu um discurso no qual reafirmava a sua posição nacionalista e a neutralidade do Brasil diante dos conflitos europeus, objetivando com isso apaciar a ira dos militares. As classes dominantes estavam divididas. Setores ligados ao café, à importação e às finanças tendiam para os EUA, enquanto setores vinculados à produção de frutas, tabaco, couros, carnes e algodão pendiam para a Alemanha. A burguesia industrial estava temerosa de que um acordo com os EUA implicasse abertura do

mercado brasileiro aos produtos manufaturados daquele país. Roberto Simonsen, em carta a Aranha datada de 25 de janeiro, já tinha expressado seus temores a esse respeito (OA 39.01.25/3; Moura, 1980).

Depois de tensa reunião ministerial, realizada em 31 de março, Vargas decidiu sustentar o seu ministro das Relações Exteriores e encaminhar as medidas necessárias à concretização dos acordos (Vargas, 1995: v.2, 211-213; Dulles, S/d:216). Contudo, ficou estabelecido que o pagamento da dívida externa não seria retomado na data estipulada; o Brasil faria apenas um pagamento simbólico e abriria negociações para discutir o assunto. Um acordo provisório só seria assinado em janeiro do ano seguinte, em um contexto de grande incerteza acerca da capacidade de pagamento do País devido as repercussões negativas da guerra sobre o comércio exterior brasileiro. Com relação ao câmbio, em abril de 1939, foi introduzida uma nova política que liberalizava parcialmente o regime cambial.

O que levou Vargas a sustentar Aranha, apesar das críticas de quase todos os setores que lhe davam sustentação? Que importância teria essa missão de tão magros resultados imediatos? A resposta a essas indagações parece estar no discurso de João Carlos Muniz, diretor-executivo do CFCE e membro da Missão Aranha, proferido em maio de 1939 na abertura dos trabalhos daquele ano:

“A economia que se baseia só na produção de matérias-primas não passa de uma economia colonial (...) todos somos testemunhas dos esforços de V. Exa. para implantar no País as indústrias básicas, sem as quais não poderá o Brasil equipar-se adequadamente nem prosseguir na obra do alargamento de sua economia agrícola e industrial (...). Os acordos concluídos em Washington (...) visam estabelecer a colaboração com a maior potência econômica e financeira do mundo, mediante a concessões de créditos que permitiram criar as indústrias de base e levar avante a industrialização de certas matérias-primas de que os Estados Unidos são grandes compradores mas não produzem. *Esses acordos poderão ser, como bem viu V. Exa., uma alavanca potente para nosso ressurgimento econômico.* Eles se enquadram admiravelmente na estrutura da nossa economia agrícola e industrial e mostram o rumo que devemos seguir: desenvolver novas fontes de produção exportável de artigos para os quais o Brasil oferece incontestáveis vantagens e encontram grande aceitação nos mercados mundiais e ampliar cada vez mais nosso aparelhamento industrial. Só desta forma é que poderemos criar uma economia estável, que

fará a grandeza do Brasil” (Conselho Federal de Comércio Exterior, 1944:11-12, grifos nossos).

O discurso de João Carlos Muniz é primoroso. O desenvolvimento da agricultura e da indústria são objetivos complementares, que só seriam alcançados com financiamento norte-americano, o que sugere a concepção de um caminho de desenvolvimento fortemente articulado ao capital estrangeiro. Ao discursar para a liderança empresarial e para Vargas, Muniz procura mostrar que essa era uma alternativa viável para aquele momento de incertezas. Segundo ele, Vargas teria percebido nesses acordos a possibilidade de alavancar o desenvolvimento. Esse parece ser um elemento importante para explicar o apoio de Vargas ao seu ministro das Relações Exteriores, apesar das duras críticas a que ele estava sendo submetido.

O primeiro semestre de 1939 foi uma época de incertezas. Os resultados da Missão Aranha não definiam claramente o enquadramento do Brasil nos parâmetros da política externa do governo Roosevelt, embora indicassem uma mudança de rumos. As atitudes relativas ao regime cambial e à dívida externa, que não seguiam à risca o acordado com os EUA, indicavam a existência, ainda naquele momento, de certa margem de manobra para Vargas ante as fortes pressões norte-americanas. A Missão Aranha abriu a possibilidade, mesmo que vaga, de financiar, em boa medida, o desenvolvimento com capital estrangeiro; e Vargas deve ter procurado explorá-la, pois as alternativas eram difíceis. Um salto qualitativo no desenvolvimento com base no capital nacional parecia improvável naquele momento caracterizado por severas restrições na capacidade de importar.

O desencadeamento da guerra na Europa, em setembro de 1939, reduziu o leque das opções de Vargas ao tornar a opção alemã ainda mais remota. A perda do mercado alemão fragilizou a posição brasileira. Uma aposta na Alemanha aumentaria o risco de isolamento e poderia deixar o Brasil com um grande volume de moedas bloqueadas, sem poder transformá-las em bens reais. A evolução da situação internacional para o confronto aberto entre os blocos imperialistas parece ter sido um dos fatores decisivos para a decisão de estreitar os laços com os EUA. Sem a guerra, Vargas talvez não tivesse abandonado tão rapidamente o sonho de um desenvolvimento nacional. Mesmo assim a opção pelos EUA não foi imediata, pois Vargas demorou para descartar por completo a hipótese de aproximação à Alemanha.

A estratégia definida por Aranha — um alinhamento aos EUA em

troca de um papel de destaque do Brasil na América do Sul e de recursos para financiar o seu desenvolvimento — se impôs, em grande medida, nos anos que se seguiram. Em 1939, iniciou-se um processo, marcado por avanços e recuos, de alinhamento do Brasil aos EUA, que culminaria com a entrada do Brasil na guerra ao lado dos Aliados. Ao longo desse processo, o governo Vargas condicionou de maneira sistemática o apoio brasileiro ao fornecimento de capitais, tecnologia e armas por parte do governo Roosevelt. Ao perseguir essa política, o Brasil estreitou as possibilidades de seguir outro caminho de desenvolvimento mais nacional (Moura, 1980; Corsi, 1997).

7. Considerações Finais

Ao longo do artigo, tentamos mostrar que, naquele momento, o problema central para a viabilização do projeto de desenvolvimento de Vargas não foi, como sugere Fiori (1995), a falta de um firme apoio das classes dominantes a uma ação estatal mais ampla na economia nem a carência de recursos fiscais. O Estado Novo, como já foi assinalado, contava, pelo menos até 1943, com sólida base de sustentação política. Além disso, importantes lideranças da burguesia industrial e comercial não eram contra uma maior participação do Estado na atividade econômica. As tentativas de criar mecanismos que possibilitassem a flexibilização e a ampliação do gasto público, como também foi mencionado, se não resolveram o problema da carência de recursos, ao menos o minoraram bastante. Contudo, a falta de um consistente esquema interno de financiamento continuava sendo um sério obstáculo aos planos do governo Vargas.

O nó górdio da questão, no final dos anos 1930, foi a obtenção dos recursos necessários ao financiamento das crescentes importações imprescindíveis ao avanço da industrialização. Esse problema impeliu Vargas a buscar capitais estrangeiros e para isso tinha apoio da maior parte das forças políticas que compunham sua base de sustentação. Soma-se a isso o problema do equipamento das forças armadas, considerado vital pelos militares. Também não podemos desconsiderar que o próprio projeto nacional de desenvolvimento de Vargas era nessa época muito mais um esboço do que um plano consistente.

Diante desse conjunto de questões, Vargas parece ter-se inclinado cada vez mais para o desenvolvimento calcado na indústria com financiamento externo. Essa saída, vislumbrada como factível à época, mostrar-se-ia, nas décadas seguintes, um sério problema para qualquer

projeto de desenvolvimento com pretensões de autonomia nacional, embora naquele momento o caminho indicado se apresentasse frutífero para o crescimento econômico no futuro.

A importância da Missão Aranha reside, não nos seus resultados concretos, mas no fato de ter aberto um novo caminho que, nos anos que se seguiram, seria percorrido por Vargas de forma cautelosa e titubeante. A Missão Aranha parece ter sido o primeiro ato em que ganhou contornos mais nítidos a idéia de um projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, indicando os formidáveis obstáculos ao desenvolvimento mais autônomo.

Referências Bibliográficas

- Abreu, Marcelo P. O Brasil e a Economia Mundial (1930-1945). In: Fausto, Boris (org.) 2ª ed. *História Geral da Civilização Brasileira*, T. III, v. 4. São Paulo: Difel, 1986:9-49.
- Bandeira, Moniz. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina. O Continente nas Relações Brasil-Argentina (1939-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993.
- Conselho Federal de Comércio Exterior. *Dez Anos de Atividade*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.
- Corsi, Francisco L. *Os Rumos da Economia Brasileira no Final do Estado Novo (1942-1945)*. Dissertação de mestrado. Campinas: IE-Unicamp, 1991.
- . *Estado Novo: Política Externa e Projeto Nacional*. Tese de doutorado. Campinas: IFCH-Unicamp, 1997.
- Costa, Jorge G. *Planejamento Governamental: a Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- Coutinho, Maurício C. e Szmrecsányi, Tamás. *As Finanças Públicas no Estado Novo: 1937-1945*. Campinas: mimeografado, 1987.
- Diniz, Eli C. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- Donghi, Halperin. *História da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- Dulles, John W. F. *Getúlio Vargas. Biografia Política*. Rio de Janeiro: Renes, s/d.
- Fausto, Boris. Estado, Classe Trabalhadora e Burguesia Industrial (1920-1945). *Novos Estudos CEBRAP* 20, mar. 1988:6-37.
- Fiori, José L. *Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- Fonseca, Pedro C. D. Estado e Industrialização Consciente: 1930-1955. *Questões de Economia Política* 4, 1987:20-32.
- Fonseca, Pedro C. D. *Vargas: o Capitalismo em Construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- Furtado, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Nacional, 1982.
- Goldenstein, Lídia. *Repensando a Dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- Hilton, Stanley E. *O Brasil e as Grandes Potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- Hilton, Stanley. *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.
- Hobsbawm, Eric J. *Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1986.

- . *Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia. das Letras, 1995.
- Ianni, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- . *El Estado Capitalista en la Época de Cárdenas*. México: Ediciones Era, 1991.
- Kennedy, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- Llach, Juan J. El Plano Pinedo, su significado histórico y los orígenes de la política del Peronismo. *Desarrollo Económico* 92, jan.-mar.1992:515-557
- Malan, Pedro S. et alii. *Política Externa e Industrialização no Brasil: 1939-1952*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- A Missão Cooke no Brasil. Relatório dirigido ao Presidente dos Estados Unidos da América pela Missão Técnica Americana enviada ao Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1948.
- Moura, Gerson. *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira (1935-1942)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- Vargas, Getúlio D. *A Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938-1947.
- . *As Diretrizes da Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1942.
- . *Diário*. São Paulo/Rio de Janeiro: Siciliano/FGV, 1995.
- Vianna, Luís J. W. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- Villela, Anibal V. e Suzigan, Wilson. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.
- Wirth, John. *A Política de Desenvolvimento na Era Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

réquiem ao capitalismo autônomo

Adilson Marques Gennari

Professor-Assistente Doutor do Departamento de Economia da UNESP — Campus de Araraquara

Foi naquele pequeno intervalo de tempo, que vai do final de 1963 até março de 1964, quando finalmente se confirmaram os temores das forças civis e militares que tentaram barrar a ascensão de João Goulart à Presidência da República na ocasião da renúncia de Jânio Quadros. Após vários meses de indecisões e ações politicamente contraditórias, num clima de intensa radicalização política, Goulart buscava orientar suas ações pelo caminho de reformas, o que significava a opção pelo confronto com as frações da classe dominante interna e com o grande capital internacional.

Naquele processo, seguindo o rumo proposto por seus assessores mais próximos, decidiu-se claramente pelo confronto com o que poderíamos chamar de setores sociais defensores de um padrão ou via de desenvolvimento capitalista subordinado. A regulamentação da Lei de Remessa de Lucros, através do Decreto n.º 53.451, e as declarações e ações a favor das reformas de base (em especial, a agrária), estavam finalmente expressando um sentido definido por parte do Executivo.

Num clima de grande efervescência política interna e de radicalização da “guerra fria” no plano internacional, as ações do presidente Goulart, elogiadas por setores de esquerda e nacionalistas como uma manifestação da adoção pelo Presidente de uma via de desenvolvimento capitalista mais autônoma, encaminhavam-se na direção de mudanças nas estruturas da economia brasileira. Por outro lado, tais ações eram interpretadas pelas frações da classe dominante interna e pelos representantes dos interesses norte-americanos como uma guinada do governo em direção ao comunismo. Parece que Goulart, no quadro de radicalização daquele momento, teria realmente de escolher uma das duas alternativas.

1939, Oswaldo Aranha assinou os Acordos de Washington, que nos liberaram créditos do Eximbank para cobrir atrasados comerciais, mas nos comprometeram com a abertura da economia aos capitais norte-americanos, com a suspensão da moratória e a retomada do pagamento do serviço de nossa dívida externa. Logo depois, o intercâmbio de missões militares interrompeu a aproximação alemã de Vargas. A partir dessas decisões, redefiniu-se o rumo do projeto nacional varguista, afastando-se da via prussiana no exato momento em que ele optou, frente à resistência política do empresariado e à escassez dos recursos fiscais, pelo financiamento internacional da siderurgia de Volta Redonda, marco inicial de nossa indústria pesada”.

As afirmações de Fiori apontam para questões bastante interessantes, mas parecem exigir um “mergulho na história” muito mais profundo do que as suas esquemáticas formulações. Esse autor parece dar pouca atenção ao problema da obtenção de recursos externos para financiar, pelo menos em parte, a industrialização, enfatizando a falta de apoio político das classes dominantes ao projeto de Vargas. Tal falta de apoio político teria impedido Vargas de ampliar as receitas públicas e definir uma ação mais decisiva do Estado na economia. Lídia Goldenstein (1994) também parece considerar a dificuldade para montar um consistente esquema de financiamento interno o problema-chave do desenvolvimento desde a década de 1930. Sem desconsiderar esses pontos, cabe observar que um avanço qualitativo na industrialização, dadas as pequenas proporções da indústria de bens de capital na economia brasileira daquela época, não dependia apenas de uma maior participação do Estado na economia e da mobilização de capitais nacionais, mas também de recursos externos, então escassos em virtude da crise internacional. Além disso, não podemos esquecer que o desempenho das exportações foi sofrível no período em pauta. Portanto, o problema do financiamento externo era igualmente importante naquele momento. Um desenvolvimento autônomo, fundamentalmente calcado em capitais nacionais e na definição da política econômica baseada em interesses internos, provavelmente teria que enfrentar esse problema, mesmo na hipótese de Vargas contar com um irrestrito apoio político dos grandes proprietários de terras e da burguesia industrial.

Dessa forma, no item 1 do presente trabalho discutimos a Grande Depressão para entender as novas possibilidades de desenvolvimento abertas na década de 1930. Nos três itens seguintes, examinamos o

processo de maturação do projeto de desenvolvimento, que acabou ganhando contornos mais nítidos entre 1937 e 1938. No item 5, abordamos os problemas relativos ao financiamento da acumulação. Em seguida, tratamos da Missão Aranha, procurando mostrar que ela representou uma possibilidade de superar os impasses vividos pelo projeto de Vargas, embora implicasse no abandono da perspectiva de um desenvolvimento com maior autonomia. Por último, tecemos alguns comentários gerais.

1. A Relativa Desarticulação da Economia Mundial e a Busca de Saídas Nacionais para a Crise

A década de 1930 foi marcada por uma profunda crise econômica, que ficou conhecida como a Grande Depressão. A atividade econômica regrediu em quase todos os países do mundo capitalista e o desemprego atingiu taxas elevadíssimas. Com a queda acentuada dos preços dos produtos primários, as regiões menos desenvolvidas, que em muitos casos já enfrentavam problemas de superprodução desde a década anterior, também imergiram na depressão. Como diz Hobsbawm (1995:96), esses eventos tornaram “a depressão global no sentido literal”.

Uma das mais importantes conseqüências da globalidade da Grande Depressão foi uma relativa desarticulação da economia mundial. A quase interrupção dos grandes fluxos de capital, mercadorias e força de trabalho, responsáveis maiores pela expansão mundial do capitalismo e de seus modos de vida e de pensar, rompeu a tendência de contínua integração da economia mundial. Consolidou-se a tendência de redução do livre deslocamento internacional de mão-de-obra, já delineada desde a I Guerra Mundial. Entre 1929 e 1932, o volume das trocas mundiais caiu 25%, e seu valor sofreu diminuição de cerca de 60%. O sistema multilateral de trocas praticamente desmoronou, prevalecendo em seu lugar acordos bilaterais de comércio e um ferrenho protecionismo. Paralelamente, observou-se um declínio de cerca de 90% dos empréstimos internacionais e, ao longo da década de 1930, uma drástica redução dos investimentos diretos externos. Isso, além de neutralizar um fator relevante para a expansão do capitalismo em escala planetária, atingiu negativamente os países devedores, que contavam com esses recursos para fechar seus balanços de pagamentos, contribuindo para uma queda ainda maior das importações e para a generalizada suspensão dos pagamentos das dívidas externas a partir de 1931 (Hobsbawm, 1995; Kennedy, 1989).

Nesse contexto de desagregação dos laços econômicos, a incapacidade da libra de resistir aos movimentos especulativos contra ela desencadeados pela crise financeira austríaca e alemã (1931) e, um pouco mais tarde (1933), a desvalorização do dólar solaparam o já combalido padrão ouro-divisas (*Gold Exchange Standard*), estabelecido em meados da década de 1920. O fracasso da Conferência de Londres, em 1933, devido em grande parte à postura do governo Roosevelt de deixar o dólar flutuar, selou a possibilidade de qualquer acordo para a estabilização do padrão monetário internacional. Os países que tentaram manter o padrão-ouro não tinham força suficiente para tanto.

O desmoronamento do padrão-ouro foi fundamental para a constituição de áreas restritas de comércio vinculadas às diferentes moedas, pois a libra deixou de ser um meio de pagamento internacional universalmente aceito. Embora o padrão ouro-libra (e muito menos o *Gold Exchange Standard*) não implicasse a regulação automática das economias nacionais pela economia mundial, funcionava como importante elemento integrador desta, ao estabelecer um sistema internacional de pagamentos e de reserva de valor que agora parecia que deixaria de existir.

Em virtude da relativa desarticulação da economia mundial e da queda generalizada da atividade econômica, muitos, à época, acreditavam que um sistema mundialmente integrado estaria com os dias contados. A ascensão do nazismo, que restabelecia de forma mais aguda a luta pela hegemonia mundial, e a política expansionista do Japão no Extremo Oriente aumentavam ainda mais as incertezas sobre o futuro. A situação foi agravada pelo clima de agitação social. Embora os movimentos de esquerda tivessem sofrido um refluxo no início dos anos 1930, voltaram a crescer a partir de meados da década, agravando os embates com o nazifascismo e as disputas ideológico-políticas entre socialismo e capitalismo. A vitória da Frente Popular na França e a Guerra Civil Espanhola são emblemáticas dos confrontos vividos naquele momento. O fato de a URSS, que levava a cabo uma política de construção do socialismo em um só país, passar incólume pela crise, apresentando vigoroso crescimento sob a égide dos planos quinquenais, consistia outra fonte de dúvida quanto à sobrevivência do capitalismo (Hobsbawm, 1995).

A relativa desarticulação da economia mundial abriu espaços para a busca de saídas nacionais para a crise. A alarmante situação econômica vivida por diversos países levou a maioria dos governos a experimentar políticas alternativas à ortodoxia econômica neoclássica, então perple-

xa diante dos acontecimentos. Ao longo da década de 1930, os Estados passaram a intervir cada vez mais na economia, procurando regular os mercados e estimular a atividade econômica. As desvalorizações competitivas de moedas, os controles de câmbio e importações, as restrições à livre circulação de capitais e de força de trabalho, o comércio bilateral e um forte protecionismo passaram a ser adotados por um número crescente de países. Cada país queria proteger-se da crise mundial, direcionando sua economia para o mercado interno e, ao mesmo tempo, exportando mais e importando menos.

A Grã-Bretanha, símbolo da economia liberal, com a introdução, em 1932, da lei de Direitos de Importação, que estabelecia um aumento significativo das tarifas, rompeu com três quartos de século de política liberal. O governo britânico procurou orientar sua economia para o mercado interno e consolidar a área do esterlino com os acordos comerciais de Ottawa, assinados naquele mesmo ano com outros membros da comunidade britânica. Os EUA se fecharam ainda mais com a introdução da tarifa *Smoot-Hawley* em 1930. Esses não eram casos isolados, mas representavam uma tendência geral, levada ao limite na Itália fascista e na Alemanha nazista. Esses regimes consideravam essencial alcançar certa auto-suficiência econômica, particularmente em relação a diversas categorias de matérias-primas e de bens de capital, como base da segurança nacional e de seus projetos expansionistas (Hobsbawm, 1986; Kennedy, 1989).

Os países da América Latina, seguindo a tendência geral, também tiveram de fechar-se de maneira crescente sobre si mesmos e buscar soluções próprias para a situação. A crise tinha tornado evidente a vulnerabilidade dos países dependentes de uns poucos produtos primários de exportação. Pelo menos os principais países da região, a partir de 1931, adotaram controles de câmbio e de importações, políticas creditícias e monetárias de caráter expansivo, medidas que significavam maior presença do Estado na economia, políticas de formação de estoques reguladores para os principais produtos de exportação, medidas de proteção e incentivo à indústria e procuraram rever o pagamento de suas dívidas externas. De imediato, não se observou a adoção de políticas de cunho industrializante: a preocupação inicial parecia ser a de neutralizar a crise através da diversificação da economia (Donghi, 1975). Os governos, as classes sociais e os partidos políticos demoraram algum tempo para tomar consciência das novas possibilidades que se abriam naquele momento para os países que já tinham alcançado certo patamar de desenvolvimento capitalista. Só um pouco mais tarde, com o