

Sonhos prussianos e cooperação pan-americana no Estado Novo¹

PEDRO PAULO ZAHLUTH BASTOS

RESUMO

O artigo discute a emergência de um projeto de desenvolvimento industrial durante o Estado Novo, examinando as razões que levaram o governo brasileiro a recorrer à "cooperação pan-americana" a fim de obter recursos para grandes empreendimentos industriais estatais. Descarta-se a noção de que a implantação de um projeto nacionalista que enfatizasse financiamento autônomo do desenvolvimento industrial e rejeitasse a associação/dependência externa tenha sido vetada por resistências locais. O que as evidências indicam é que o governo Vargas tentou acompanhar com fundos externos o esforço de mobilizar recursos locais em um contexto histórico de severas restrições materiais e políticas a um projeto de desenvolvimento "prussiano".

PALAVRAS-CHAVE: *desenvolvimento nacional; Estado Novo; cooperação pan-americana.*

SUMMARY

The paper studies the making of a development strategy in Brazil along the 1930's, during Estado Novo regime, focusing the reasons which lead the government to resort to "Pan-American cooperation" in order to obtain resources for great state industrial investments. The author rejects the assumption that a state-oriented nationalistic project which either emphasized autonomous funding of industrial development or dismissed foreign dependence had its coming of age suddenly hindered by local political resistance. Rather, indications are that Vargas government tried to accompany with foreign funding the effort to mobilize local resources, in a historical context plenty of economic and political restrictions to a Prussian style development strategy in Brazil.

KEYWORDS: *national development; Estado Novo; Pan-American cooperation.*

[1] O artigo se baseia parcialmente em um capítulo de Bastos, Pedro Paulo Z. *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1800-1954)*. Campinas: tese de doutorado, IE-Unicamp, 2001. Agradeço às sugestões de Luiz Gonzaga Belluzzo, Alonso Barbosa de Oliveira, Paul Singer, Reginaldo Moraes e Wilson Cano ao capítulo da tese e às de André Villela, Antônio Pedro Tota, Eli Diniz, José Jobson de Andrade Arruda, Luiz Roberto Targa, Niemeyer Almeida Filho e Pedro César de Dutra Fonseca a versões anteriores do artigo, eximindo-os dos erros remanescentes. O artigo já havia sido aprovado para publicação

Os acontecimentos do final de 1937 resolveram uma série de conflitos em torno do regime político resultante da Revolução de 1930, que se prolongavam desde inícios da década. A revolta paulista de 1932 e o processo constituinte haviam limitado os impulsos centralizadores da Presidência, mas a seguir a ameaça comunista foi habilmente usada para legitimar sucessivos golpes contra a descentralização de poder que, no discurso dos vitoriosos de 1937, ameaçava as promessas da Revolução. Na noite de 10 de 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 cujos dispositivos legais consagravam ampla centralização de poderes no Executivo: legislar por decretos; dissolver partidos; substituir governadores; intervir em sindicatos patronais e trabalhistas; aprisionar agen-

tes subversivos; deportar espões ou agitadores; criar novos órgãos administrativos, direitos sociais e impostos.

Também as relações econômicas internacionais do Brasil sofriam brusca ruptura. Naquele mesmo pronunciamento, 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 [...] a suspensão do 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 vultosas, 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 nacional².

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 se 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. Em fevereiro de 1938, por fim, 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 nacionais³.

No entanto, essa "grande tarefa" não se completaria ao longo do Estado Novo. O "reaparelhamento" das indústrias básicas durante a II Guerra Mundial — sobretudo a indústria do aço, tida como a principal — resultaria não tanto da "mobilização de capitais nacionais" quanto de recursos norte-americanos, a ponto de um líder da ala americanófila do governo, o chanceler Oswaldo Aranha, sentir-se à vontade para escrever a um ex-expoente da ala germanófila, o ministro da Guerra Eurico Gaspar Dutra, alertando

por *Novos Estudos* quando foi escolhido para uma publicação seletiva dos anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia em um número não-seriado da revista *Economia*, da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, que organizou o encontro.

[2] Vargas, Getúlio. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, s/d, vol. V, p. 27.

[3] Idem. "Problemas e realizações do Estado Novo". In: *ibidem*, op. cit.

que a melhor maneira de proteger os interesses do Brasil seria preservar a

preeminência conquistada, política, econômica e militar, junto aos Estados Unidos [...]. Essa, Dutra, era a 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 brasileiros⁴.

[4] Apud Hilton, Stanley. *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994, p. 411.

O que acontecera desde 1937? O presidente abandonara os "sonhos prussianos" de industrialização autônoma e independência financeira que havia acalentado? Por quê? Resistências políticas internas? Falta de opção? Consciência súbita do irrealismo do desígnio? Decisão racional de explorar oportunidades mais rápidas? Ou esses sonhos jamais foram acalentados?

Este artigo pretende abordar algumas certezas e incertezas acerca dessas questões. Argumenta-se que não há evidências de que "sonhos prussianos" tenham sido de fato acalentados e de que restrições materiais, políticas e ideológicas internas dificultaram a "grande tarefa" de reaparelhar indústrias básicas com a "mobilização de capitais nacionais". Assim, quando foram plantadas as sementes do desenvolvimentismo associado — um projeto de industrialização voltado para o mercado interno mas dependente de financiamento externo —, em meio à centralização política do Estado Novo, não havia uma concentração de recursos suficiente para financiar sonhos nacionalistas radicais ao largo da "cooperação pan-americana".

SONHOS PRUSSIANOS

A crise econômica mundial dos anos 1930 não apenas abalou a inserção comercial do Brasil, modificando preços relativos e induzindo uma gradual reorientação econômica para o mercado interno, mas também estancou investimentos diretos externos, seja em razão da retração de lucros e fundos acumulados pelas matrizes, seja em virtude da incerteza quanto à rentabilidade e à disponibilidade de câmbio para repatriação de lucros de filiais. Ademais, a crise abalou o sistema financeiro internacional de modo duradouro, provocando moratórias e renegociações de 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 na Alemanha em 1933.

No Brasil, a tática inicial do Governo Provisório foi buscar um compromisso com credores externos a fim de preparar 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 priorizar usos para as divisas recaiu

na capacidade de pagamento de parte da dívida pública externa. Isso implicava escassez de recursos para finalidades comerciais e proteção às atividades manufatureiras substitutivas — mais como subproduto da força das articulações e interesses financeiros do que como uma deliberada política de proteção contra importações manufatureiras concorrentes, pelo menos de início⁵.

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. Em dezembro de 1937, por fim, instituiu-se um novo controle cambial conjugado à moratória da dívida externa, visando liberar recursos para outras finalidades (particularmente importação para obras públicas e reaparelhamento militar). Nesse momento, atos e discursos de Vargas sugerem que na cúpula do governo se consolidara a percepção de que não se poderia contar imediatamente com influxos financeiros privados e de 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 *conjugá-los* a fundos financeiros externos.

A hipótese de que então o presidente cultivava um "sonho prussiano", imaginando poder conduzir a industrialização brasileira mediante mobilização concentrada de recursos locais e sem o recurso a fundos externos, é de José Luís Fiori. Segundo o autor, resistências *internas* a esse projeto teriam levado o país a se aproximar dos Estados Unidos a partir da Missão Aranha de 1939, visualizando a possibilidade de acesso a empréstimos e iniciando uma estratégia "associada" de desenvolvimento industrial. O argumento de Fiori, embora muito proveitoso e mesmo seminal — particularmente no tocante às origens políticas da crise do Estado desenvolvimentista e do capitalismo associado brasileiro na década de 1980 —, é passível de algumas qualificações históricas⁶.

Algumas das qualificações necessárias já foram feitas. Segundo Francisco Corsi, embora Vargas de fato tenha feito várias declarações no início do Estado Novo defendendo a necessidade de mobilizar recursos internos, não há evidências de que isso fosse imaginado *em oposição* à captação de fundos externos (em parte por conta da necessidade de financiar importações essenciais, o que não se poderia fazer com recursos internos). Assim, entre perceber que a entrada de recursos externos não seria tão imediata quanto se imaginava desde o início do Governo Provisório e passar a vetar influxos posteriores havia uma distância que Vargas não percorrera. Precisamente por isso estivera tão atento à possibilidade de desfrutar de ajuda externa caso as condições geopolíticas fossem favoráveis⁷.

Podemos complementar o argumento lembrando que entre os discursos presidenciais do início do Estado Novo — marcados pela ênfase na defesa da nacionalidade em todos os flancos políticos,

[5] Ver 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, J.G. *Economic conditions in Brazil*. Londres: Department of Overseas Trade, 1932; Abreu, Marcelo P. *O Brasil e a economia mundial: 1930-45*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. Para o relatório de Niemeyer, cf. Carone, Edgar. *A Segunda República (1930-37)*. São Paulo: Difel, 1973. 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 definidas como prioridade de primeira ordem, seguidas de "importações essenciais" (não definidas segundo um critério que distinguisse 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, cf. Vilella, Aníbal V. e Suzigan, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1973, pp. 309-29; Oliveira, Geraldo B. "As indecisões do intervencionismo no Brasil pós-1930 — estudo de um caso: a política cambial do Brasil na era Vargas". *Revista Brasileira do Mercado de Capitais*, set./dez. 1978.

[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 desse sonho levou Vargas ao suicídio e Eugênio Gudin ao Ministério da Fazenda" (Fiori, José Luís. *Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira*. Rio de Janeiro: tese de livre docência, UFRJ, 1988, pp. 145-46; cf. também *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight, 1995, cap.3). Não se trata aqui de afirmar que o "modelo prussiano" não foi completamente independente de recursos externos (já que não foi), pois, de todo modo, o controle estatal sobre a destinação desses recursos e sobre o encaminhamento setorial da industrialização provavelmente não tivera precedentes (cf. Pollard, Sidney. *La conquista pacífica: la industrialización de Europa, 1760-1970*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 1991; Barbosa de Oliveira, Carlos. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: Ed. Unesp, 2002; Tilly, Richard. "German banking, 1850-1914: development assistance for the strong". *Journal of European Economic History*, vol. 15, nº 1, pp. 113-52; Nadai, Jordi e outros. *La Revolución Industrial*. Barcelona: Crítica, 1988; Chandler, Alfred. *Escala y diversificación: la dinámica del capitalismo industrial*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 1996, parte III; Bairoch, Paul. *Victoires et déboires*. Paris: Gallimard, 1997, tomo II; Pierenkemper, Toni e Tilly, Richard. *The German economy during the nineteenth century*. Nova York: Berghahn, 2004).

[7] Corsi, Francisco. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Ed. Unesp, 2000.

[8] Para a evolução dos lances diplomáticos, cf. Moura, Gérson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980; *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991.

afirmando uma nova vontade e buscando legitimar a mudança de regime político — e a Missão Aranha, no início de 1939, não ocorreu 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 mudou foi a conjuntura externa, em razão do *convite* norte-americano que Vargas não hesitou em aceitar — o que teria sido pouco provável caso houvesse passado a rejeitar recursos externos cerca de um ano antes⁸.

Além da moratória e da criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Craei), 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 em São Lourenço em abril de 1938 e de outro, posterior, sobre os deveres dos cidadãos para com a nação (mas proferido não diante de empresários e sim de trabalhadores, outra vez criticando os "direitos" concebidos pelas utopias comunistas). Na prática, porém, nenhuma iniciativa governamental concreta pode ser inequivocamente indicada como evidência de um projeto de industrialização "prussiano", conduzido mediante centralização forçada de recursos internos a um grau que tornasse supérfluo (ou mesmo complementar) o recurso a fundos externos. As limitações da Craei serão discutidas adiante, mas

Tabela I
Indicadores de solvência externa
Brasil
1931-45

Anos	Exportações (£ milhões)	Saldo comercial (£ milhões)	Serviços da dívida externa (£ milhões)	Serviços/ exportações (%)	Serviços/ saldo comercial (%)	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	0,0	0,0
1939	68,8	10,0	0,0	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	435	10,8	7,0	24,8	5,6

Fonte: Abreu, *O Brasil e a economia mundial*, op. cit., 1999. pp. 46, 149, 236.

a declaração de moratória, dada a deterioração brusca do saldo comercial em 1937 (graças ao acelerado aumento das importações), era mais um *fait accompli* que uma opção (como o próprio Vargas tantas vezes repetiria), ainda que realmente ocorresse depois de esgotada a paciência na longa espera de novos influxos de capital externo e embora Vargas habilmente a utilizasse para demarcar um novo período (o Estado Novo), consolidar sua vinculação ao projeto de reaparelhamento militar e 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)⁹.

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* do recurso a capitais externos. E provável que as entrevistas dadas em 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"¹⁰, mas um pouco antes, no pronunciamento à nação anunciando o Estado Novo (como outras vezes depois), o presidente afirmara 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*¹¹.

Na noite de 31 de dezembro de 1937, Vargas 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 por que, se não hostilizamos o capital estrangeiro, também não podemos conceder-lhe outros privilégios além das garantias normais que oferecem os países novos em plena fase de crescimento*¹².

A correspondência mantida entre outubro e dezembro de 1937 por Vargas e Aranha (que logo no início do Estado Novo tentava negociar empréstimos junto ao Eximbank) mostra, em contato reservado com um colaborador de longa data, um presidente fortemente interessado no bom encaminhamento das negociações para a obtenção de recursos externos¹³.

Por fim, a cronologia das gestões para atrair filiais estrangeiras ao setor siderúrgico também não corrobora a hipótese de que o governo

[9] O anúncio da moratória não escondia que ela era inevitável em razão da redução do saldo comercial (Vargas, op. cit., pp. 27-28). Mais tarde, Vargas seria ainda mais explícito, como no discurso de final de ano de 1937 (ibidem, 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 uma 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" (ibidem, p. 186).

[10] 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 [...]. E 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" (ibidem, pp. 165-66).

[11] Ibidem, p. 28.

[12] Ibidem, p. 122.

[13] Corsi, op. cit., p. 84.

só teria se voltado 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. Essa negociação fracassou não em razão de qualquer resistência brasileira a atender as condições exigidas pela empresa, mas em virtude do desinteresse desta — a despeito do desejo comum do governo brasileiro e do Departamento de Estado norte-americano. Esse revés levou o governo a voltar a procurar empresas alemãs em 1940, em vez de levá-lo à alternativa estatizante já proposta por militares, técnicos e políticos nacionalistas locais. A opção alemã voltou a fracassar, mas indiretamente acabou por induzir Roosevelt a propor uma barganha bilateral, após os célebres discursos pró-germânicos de Vargas em meados de 1940. Assim, os recursos norte-americanos que propiciaram a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) não resultaram de uma primeira demanda brasileira nas barganhas bilaterais, mas de uma terceira ou quarta opção, indicando que o repúdio "prussiano" à associação com filiais externas não era de modo algum corrente antes ou depois do Estado Novo¹⁴.

Em suma, uma crescente preocupação com a mobilização de recursos locais manifestou-se no início do Estado Novo, mas parece exagerado o argumento de que certos discursos e decisões indicariam algo como uma "virada" prussiana e/ou nacionalista radical. Não obstante, a contribuição de Fiori, uma vez qualificada, sugere 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.

RECURSOS INTERNOS

A preocupação com a inadequação do sistema financeiro brasileiro para investimentos de maturação e amortização de longo prazo não nasceu com o Estado Novo. Já surgira ao longo dos anos 1930 e convivera com a crescente percepção de outras carências — como a de divisas para realizar importações essenciais, a de serviços de infraestrutura adequados (energia e transporte) e a de insumos básicos (aço e petróleo) — e com a idéia de que o Estado deveria coordenar a superação desses gargalos, uma vez que o setor privado 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, mas também por longos prazos de maturação e amortização dos investimentos. Levando isso em conta, não devem surpreender a

[14] Para esse movimento, cf. Wirth, John. D. *The politics of Brazilian development: 1930-1954*. Stanford: Stanford University Press, 1970; Martins, Luciano. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976; Corsi, op. cit.

propalada ausência de xenofobia do empresariado industrial — pelo menos quando se tratava de desenvolver novos ramos de produção com capitais externos — nem a concordância dos principais líderes industriais com a defesa da participação estatal "naquelas atividades necessárias mas não imediatamente lucrativas para despertar o interesse dos capitais privados", como afirmava em 1944 Ary Torres, membro do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial¹⁵.

Embora fossem significativos os obstáculos à participação do setor privado nacional nos setores pesados, 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 favoráveis à constituição de bancos de investimento (a começar pelo Decreto-lei nº 24.575 de 1934), 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 buscavam 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) do Banco do Brasil em dezembro de 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-lhe descontar títulos agrícolas e industriais e não apenas letras comerciais¹⁶.

Tais iniciativas limitavam-se porém a prover créditos em curto prazo. Nesse contexto, a criação da Creai em 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 e aquisição de maquinaria agrícola e animais), que entre 1938 e 1952 absorveu em média 75% de seus recursos. 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 à base de carvão mineral, entre outras), reformulando-se nesse sentido apenas depois de reivindicações empresariais. Seus empréstimos eram concedidos a juros subsidiados, inicialmente a prazo de cinco anos (depois a dez), com garantias reais, e limitados a um terço das estimativas de colheita agrícola e a 40% dos melhoramentos ou aquisições nas operações industriais¹⁷.

Os esforços do governo para mobilizar fundos locais não se limitaram à Creai, embora isso não possa indicar a existência de "sonhos prussianos". O mesmo decreto-lei (nº 97) que reinstituía o controle de

[15] Apud Diniz, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil (1930-45)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 162. Para as opiniões das lideranças empresariais sobre o desenvolvimento industrial brasileiro, ver também Carone, Edgar. *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)*. São Paulo: Difel, 1977; Leme, Marisa S. *A ideologia dos industriais brasileiros (1919-45)*. Petrópolis: Vozes, 1978; Boschi, Renato. *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro: Graal, 1979; Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988. *Sobre os limites e possibilidades da industrialização tardia*, cf. Tavares. Maria da C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Ed. Unicamp, 1985; Cano, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 1990; Mello, João Manoel C. de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1987. *Para uma análise da diversificação industrial limitada até a II Guerra*, cf. Suzigan, Wilson. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

[16] Para esses processos, cf. por exemplo Neuhaus, Pedro. *História monetária do Brasil, 1900-45*. Rio de Janeiro: Ibmecc, 1975; Topik, Steven. "Capital estrangeiro no sistema bancário brasileiro, 1889-1930". *Revista Brasileira de Mercado de Capitais*, vol. 5, nº 15, 1979: "A empresa estatal em um regime liberal: o Banco do Brasil, 1905-30". *Revista Brasileira de Mercado de Capitais*, vol. 7, nº 19, 1981; Sochaczewski, Antônio. *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil: 1952-68*. Londres: tese de Ph.D., London University, 1980.

[17] Cf. Villella e Suzigan, op. cit., pp. 79-80, 187-88, 346-53; Malan, Pedro e outros. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-52)*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1977,

pp. 242-51; Oliveira, Geraldo B. "Expansão do crédito e industrialização no Brasil: 1930-45". *América latina en la Historia Económica — Boletim de Fuentes* (México), nº 6, 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 especializada executada em proveito das forças que promovem o desenvolvimento da economia nacional" (apud Fonseca, Pedro. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 261). As pressões das organizações industriais para expandir o escopo da Creai foram analisadas por Diniz, op. cit., pp. 137-38-

[18] Para as fontes de fundos do Peopaden, cf. Villella e Suzigan, op. cit., p. 187. Sobre os LAPs, ver Missão Cooke. *A missão Cooke no Brasil* Rio de Janeiro: Centro de Estudos Brasileiros/FGV, 1948, pp. 325-39. Em 29 de dezembro de 1943 o Plano de Obras e Equipamentos substituiu o Peopaden para os cinco anos seguintes; apesar da separação do desenvolvimento econômico das questões militares, suas fontes de fundos e suas limitações eram parecidas (cf. Costa, Jorge. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1971; Draibe, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930-60*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, cap. 1). Na justificativa dos objetivos do Peopaden 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 Corsi, op. cit., p. 72).

[19] Cf. Malan e outros, op. cit., 1977, pp. 242 ss.

[20] *Ibidem*, pp. 245-47.

[21] Cf. Abreu, op. cit., 1999, p. 332.

câmbio em dezembro de 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 constituiriam a principal fonte do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (doravante "Peopaden"), um orçamento paralelo ao federal voltado exclusivamente para atividades de investimento, mas com escassa racionalidade de implementação. Paralelamente à Creai e ao Peopaden, permitiu-se a canalização de reservas dos fundos de pensão (os Institutos de Aposentadorias e Pensões) para financiamento da construção de plantas industriais com garantias hipotecárias, também a partir de 1937¹⁸.

Isso era suficiente para financiar o desejado "reaparelhamento" das indústrias básicas e da infra-estrutura? Longe disso. No máximo, a Creai e o Peopaden atenuavam a escassez de recursos a longo prazo. Para se ter uma idéia da disparidade entre a oferta e a necessidade de fundos para o "reaparelhamento", note-se que as fontes de fundos próprios da Creai 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 então de certos recolhimentos de depósitos compulsórios¹⁹. Comparando a magnitude dessa fonte de fundos com as necessidades financeiras da CSN, por exemplo, assinala-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\$ para as importações privadas ou, à taxa oficial de Cr\$ 16,60/US\$, cerca de Cr\$ 750 milhões (aplicados sobretudo 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 Creai, a não ser que suas fontes de fundos fossem radicalmente reformuladas, que o padrão de distribuição de recursos entre agricultura e indústria fosse bruscamente revertido e, enfim, que o volume de recursos disponíveis e a centralização decisória quanto à sua aplicação fossem muito diferentes dos verificados.

Note-se que mesmo as atividades da Creai regularmente ultrapassaram seus recursos próprios, sendo cobertas pelas "disponibilidades gerais" do Banco do Brasil e por recursos emitidos pela Cared²⁰. 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 (cerca 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, correspondentes a cerca de 20% de todas as importações brasileiras entre 1941 e 1945²¹.

Se a "grande tarefa" estava além da Creai, as magnitudes envolvidas estavam ainda mais além da acumulação interna de lucros dos empresários industriais da região mais próspera do país, inviabilizando qualquer esforço privado nacional sem fomento estatal de monta. Uma dimensão aproximada do problema é sugerida por informações censitárias da época, segundo as quais 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 mais tarde levariam à construção da CSN. Isso equivaleria a um *estoque total* de cerca de Cr\$ 6,5 bilhões a preços de 1942, quando se estimou serem ainda necessários *novos fluxos* de investimento da ordem de Cr\$ 670 milhões em gastos internos e de cerca de Cr\$ 335 milhões à taxa oficial de 1942-43 (quase Cr\$ 400 milhões à taxa livre) em importações, ou seja, um valor superior a Cr\$ 1 bilhão para concluir a usina siderúrgica, equivalente a cerca de 15% do capital das indústrias paulistas em 1939²².

Lembre-se ainda que as maiores empresas industriais privadas (em estoque de capital) ainda eram as têxteis, cujo horizonte de diversificação (para não falar de seus excedentes de capital) não se aproximava das capacidades necessárias para controlar as tecnologias da siderurgia pesada. De resto, como havia horizontes de diversificação do capital local menos irrealistas e arriscados, aproveitando incrementalmente as oportunidades de investimento mais "leves" propiciadas pela estrutura das importações, um movimento de concentração e centralização de capitais que partisse do setor privado 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. Assim, a diversificação industrial do capital local tinha condições de perseguir certas oportunidades de investimento a partir do bloqueio da pauta de importações, mas essas oportunidades ficavam aquém dos investimentos básicos necessários para o "reaparelhamento" econômico do país.

Cabe frisar que a Creai 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 novas inversões. Como os recursos orçamentários do Peopaden também eram relativamente limitados (Cr\$ 3 bilhões distribuídos em cinco parcelas anuais entre variadas rubricas, sobretudo 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 aquelas implementadas. Isso era possível?

[22] Para o estoque de capital das empresas, cf. Villella e Suzigan, op. cit., 1973, p. 368. O deflator é do IBGE (Estatísticas Históricas do Brasil, 2ª ed. Rio de Janeiro, 1990, vol. 3, p. 177).

RESTRICÇÕES POLÍTICAS

Dadas as limitações empresariais para financiar os projetos de reaparelhamento necessários, qualquer esforço de centralização financeira devia passar por instrumentos governamentais mais profundos que os da Creai e do Peopaden, visando concentrar recursos para empreendimentos industriais. Por que isso não foi feito?

Não se pode negar a existência de projetos empresariais solicitando fomento governamental para bancos privados de investimento, pois algumas demandas foram encaminhadas e recusadas (mesmo antes de se vislumbrar a possibilidade de contar com fundos governamentais norte-americanos para financiar projetos estatais). Esses intentos foram frustrados pela escassez de recursos regulatórios e fiscais que os suportassem, por impasses políticos que paralisaram a tramitação dos projetos e pela resistência do empresariado a aventurar-se em projetos financeiros que envolvessem risco e retorno a longo prazo sem amplo fomento estatal. Esses percalços 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 para investimentos pesados nos setores de insumos básicos e infra-estrutura mostravam-se de difícil alcance para o setor privado sem a constituição de formas mais avançadas de concentração e a centralização de capitais, e não se reuniram as condições políticas necessárias para fomentar esse processo de concentração/centralização²³.

As vicissitudes do projeto mais ambicioso e articulado demonstram as dificuldades políticas e econômicas envolvidas na constituição de bancos de investimento. Trata-se da difícil tramitação política do projeto de autoria de Luiz Betim Paes Leme, industrial e membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças, iniciada em 1943 e rapidamente paralisada. Interessado em inaugurar um banco industrial com fomento governamental, suas reivindicações básicas foram uma reforma da lei das sociedades anônimas (de maneira a favorecer os acionistas majoritários e ampliar a captação) e amplo fomento 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: do banqueiro Gastão Vidigal, que resistia à modificação legal e às reivindicações de reserva de mercado e remuneração garantida, por motivos evidentes; de Eugênio Gudim, afirmando que os financistas industriais exigiam benefícios desproporcionais ao esforço que pretendiam despende e aos benefícios que poderiam oferecer; e do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), alegando que a preferência do governo era então pela constituição de empresas estatais ou de economia mista nos setores industriais básicos.

Depois de bombardear o projeto Paes Leme, os contendores passaram a lutar entre si. O parecer do Dasp provocou resposta de Vidigal

[23] Para a paralisia das várias propostas de bancos privados de investimento industrial, cf. Diniz, op. cit., pp. 134-50; Draibe, op. cit., pp. 112-25. Para as propostas de Constituição de um banco central, cf. Sochaczwesky, op. cit., cap. 1. Segundo Oliveira ("Expansão do crédito...", op. cit.), 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 julho de 1934. Nos *considerando* 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 dizer que o amparo jurídico para constituir bancos privados de investimento não correspondeu a um suficiente amparo político e econômico.

contra o que considerava a ótica exclusivista do capitalismo de Estado (mesmo apoiando a intervenção estatal, o banqueiro não a via como opção excludente do fomento de iniciativas privadas viáveis, o que a seu ver não era o caso proposta de Paes Leme), e o parecer de Gudin provocou resposta de Alúzio Campos, do Dasp, contra o que julgava uma posição 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 significaria "querer impor ao país uma política de permanente manutenção da economia colonial"²⁴. Sob o jogo de pressões políticas conflitantes, o projeto ficou paralisado e sequer recebeu despacho de Vargas.

Antes e depois, outros projetos fracassaram porque não foram capazes de reunir as condições políticas e fiscais necessárias para que se implementasse o fomento que reivindicavam, ainda que a sua implementação 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 Creai? De todo modo, tais projetos eram restringidos por obstáculos mais estruturais, notadamente o desafio da industrialização em condições tardias, que exigia formas avançadas de concentração/centralização de recursos, e a ausência de uma hegemonia política que arbitrasses 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): eleger claramente alguns "campeões nacionais" para comandar o processo de centralização financeira e industrial no setor privado²⁵.

De fato, o fomento governamental esbarrava nos impasses políticos e fiscais inerentes à amplitude e por vezes à eventual 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 discutiam e influenciavam as políticas públicas no momento mesmo de apreciá-las nos "conselhos técnicos". Isso é auto-evidente no caso do projeto Paes Leme, vetado sob os mais diversos argumentos por agentes cuja única afinidade era o fato de integrarem tais conselhos, no mais antagonizando-se entre si. Isso não era uma exceção, mas uma característica essencial (tantas vezes apontada) da "revolução burguesa brasileira" de 1930 e de seus desdobramentos no Estado Novo, em que a agregação de novos interesses no condomínio de poder (exceto os dos trabalhadores rurais) se deu sem a expropriação das fontes de poder dos velhos interesses e sem a

[24] Apud Diniz, op. cit., p. 148.

[25] Diniz (op. cit., p. 149) comenta com clareza cristalina os impasses dos projetos: "A falta de consenso quanto à estruturação de bancos dessa 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 então deputado federal (e futuro ministro da Fazenda) Horácio Lafer (cf. *O crédito e o sistema bancário no Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional,

1948. PP- 129-38)- Como se sabe, Lafer seria mais tarde o responsável pela proposta e pela negociação parlamentar em torno da legislação que instituiu o BNDE (cf. Martins, op. cit, pp- 381-89).

constituição de uma hegemonia da burguesia industrial (que influenciava certas agendas decisórias, mas não as controlava). Se esse 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), também fragmentava e limitava o escopo dos recursos decisórios e financeiros em face das reivindicações setoriais.

Nesse contexto, a proliferação de órgãos setoriais, institutos, agências, conselhos, comissões em que eram canalizados os interesses corporativos tinha um intuito político claro: impedir ou controlar o "transbordamento" de questões conflituosas para fora de seus aparelhos, buscando dirimi-las internamente e assegurar a reprodução do regime. No entanto, a amplitude e a heterogeneidade dos interesses representados nos aparelhos de Estado freqüentemente faziam com que a "resolução" de certas questões controvertidas se desse pela sua *paralisia* antes de chegarem à cúpula, de modo que se suprimiam iniciativas que afetassem a acomodação dos interesses alojados no condomínio de poder e evitava-se que Vargas se expusesse ao vetá-las. Esse parece ter sido o caso das propostas de reforma financeira debatidas nos conselhos, vetadas porque demandavam um grau de recursos públicos inviável (do ponto de vista político e fiscal) 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 requeriam — se dermos crédito ao representante do Dasp que avaliou o projeto Paes Leme, talvez porque o presidente considerasse que a mobilização de recursos federais devia se destinar antes à constituição de firmas estatais do que a transferências para empresários privados.

Lembre-se que o veto do Dasp ao projeto Paes Leme se fundamentava na afirmação de que a prioridade do governo era a 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 em face das dificuldades regulatórias e fiscais para fomentar investimentos privados nos setores "de base". Do ponto de vista fiscal-financeiro, 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. De fato, vários projetos de reforma financeira esbarraram na recusa em estabelecer os novos tributos que eles explicitamente reivindicavam para serem fomentados, pois beneficiariam diretamente determinados empresários. O acesso a formas mais avançadas de

centralização financeira e decisória se mostraria viável às empresas estatais, por meio de empréstimos externos negociados pelo governo federal, fundos para fiscais estritamente vinculados a seus projetos específicos e transferências fazendárias²⁶. Nesse sentido, a constituição de empresas estatais foi um meio mais rápido e direto de o Estado varguista alcançar seus objetivos de *poder regulatório* (entendido como a capacidade de realizar finalidades induzindo atividades privadas na direção desejada).

Longe de sofrer resistências insuperáveis, as empresas estatais não nasceram sob o signo da objeção radical dos empresários durante a II Guerra, a não ser por 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 em 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 se tornar "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 II Guerra (financiadas, como já dito, por empréstimos externos, fundos para fiscais e 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 empresarial²⁷.

Mas será que a criação de estatais não sofreria maiores resistências internas caso dependesse sobretudo de recursos tributários locais? O fato é que tanto os projetos iniciais da Companhia Vale do Rio Doce quanto os da Companhia Siderúrgica Nacional foram encampados como estatais mas acabaram por ser largamente financiados, depois de várias negociações, pela transferência internacional de recursos federais norte-americanos, reduzindo eventuais pressões sobre recursos fiscais claramente escassos e insuficientes²⁸.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, podemos alegar que um projeto de financiamento da industrialização no "estilo prussiano" foi barrado no início do Estado Novo e que isso teria levado o governo Vargas a apelar para a cooperação pan-americana? Como vimos, não há evidências de que um tal projeto tenha sido sequer imaginado ou proposto, e muito menos implementado e bloqueado. É certo que um projeto que buscasse concentrar recursos domésticos a um grau que possibilitasse

[26] Cf. Coutinho, Luciano e Reichstul, Philippe. "O setor produtivo estatal e o ciclo". In: Martins Carlos Estevão (org.). *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec/Cebrap, 1977.

[27] Cf. Carone, *O pensamento industrial no Brasil*, op. cit.; Diniz, op. cit.; Leme, op. cit.; Boschi, op. cit.; Bielschowsky, op. cit.

[28] Várias reformas incrementais do sistema tributário aumentaram a importância dos impostos associados ao mercado interno e à renda até 1945, mas em todos os anos entre 1930 e 1945 não chegavam a ser suficientes sequer para impedir déficits na execução orçamentária corrente, e quanto menos para financiar os orçamentos públicos de investimento, dependentes de fundos paralelos: cf. Vilella e Suzigan, op. cit., pp. 56-57, 185, 222-24; Almeida, Maria T. *Estado e classes trabalhadoras no Brasil (1930-45)*. Campinas: Unicamp, 1978, pp. 125ss; Draibe, op. cit., pp. 119SS.

financiar autonomamente a industrialização pesada provavelmente sofreria fortes resistências, 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 qualquer 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 pelo presidente apenas em 1938. Para que a implementação do presumido projeto prussiano fosse vetada por resistências à sua iniciativa (como aquelas efetivamente exercidas pelo Congresso Nacional na década de 1950 quanto a algumas propostas para a superação de "pontos de estrangulamento") seria preciso que Vargas não tivesse antecipado e internalizado certos limites políticos para seus intentos; mas se tivesse, suas iniciativas irrealistas não seriam frustradas *ex post* porque não teriam sido tentadas *ex ante*. Quer tenha antecipado ou não essas resistências, quer tenha cogitado ou não um projeto prussiano, a verdade é que esse projeto não foi barrado depois de ter sido implementado, pois não há evidências de decisões indicativas de uma proposta prussiana/nacionalista minimamente posta em ação e 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 disso, como vimos, antes e depois do Estado Novo as gestões do governo não seguiram as propostas de militares, técnicos e políticos nacionalistas locais no sentido de dar uma solução estatal para a "questão siderúrgica", mas exploraram a linha de atração de filiais norte-americanas (DuPont ou US. Steel) ou, ante o *desinteresse* delas, 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 por 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 daquele ano por causa da tentativa fracassada do governo de atrair filiais e do interesse norte-americano em assegurar o alinhamento brasileiro.

Exercícios contrafactuais são sempre problemáticos, quando não inteiramente desnecessários. Mas suponhamos que Vargas pelo menos tenha cogitado efetivar *adiante* a via prussiana antes que tivesse tempo

de implementá-la, e reformulemos o modo como José Luís 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 societários não convidados — embora buscasse avaliar as opiniões e interesses dos grupos "convocados" em fóruns corporativos de debate e "aconselhamento". Nesse contexto, se a tomada de decisões indicativas de uma proposta prussiana/nacionalista não foi feita depois de ter sido cogitada (quanto menos barrada), isso ocorreu ou porque se *reavaliou* na cúpula a capacidade de implementá-la depois das primeiras tratativas políticas (supondo que fosse a alternativa mais desejável) ou porque uma alternativa percebida como mais viável (e mais ou menos desejável) surgiu no final da década de 1930 — antes de se ter tempo de implementar o "sonho prussiano". Este talvez tenha sido o caso da cooperação pan-americana, que pode ter aparecido a tempo como alternativa viável a uma estratégia "prussiana" e aos conflitos que lhe seriam inerentes.

Nessas circunstâncias, se Vargas cogitara arriscar-se em uma 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 luta foi travada naquele momento?), porque Vargas vislumbrou a possibilidade (politicamente menos arriscada) de aproveitar o convite norte-americano de modo a obter os recursos para financiar o desejado "reaparelhamento econômico". Nesse 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-la (por exemplo, com maior extração tributária): em certo sentido, ele também teria sido "puxado" desde fora (ou "fiscado") por uma oportunidade que não foi criada por uma imposição sua (em razão de necessidades internas), mas aberta por um convite norte-americano.

A possibilidade mais otimista a considerar seria a de que o governo lograria superar resistências locais e implementar a opção prussiana mais tarde, caso a oportunidade pan-americana 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 experimentou²⁹: 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.

[29] Embora a campanha liberal durante a crise do Estado Novo ilustre a questão em menor escala (cf. Bastos, Pedro Paulo Z. *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. Campinas: tese de doutorado, IE-Unicamp, 2001).

É claro que não podemos conhecer o resultado de conflitos que não foram sequer travados, mas pode-se sugerir com maior probabilidade de acerto 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 num momento em que a centralização política do Estado Novo não dispunha de uma concentração de recursos suficiente para financiar sonhos nacionalistas radicais. Na prática, a necessidade de obtenção de recursos externos por meio da cooperação pan-americana convivia internamente com uma ampla descentralização de recursos voltados a reproduzir um abrangente arco político de conciliação de interesses heterogêneos, o que limitava a centralização de recursos locais para projetos modernizantes — aliás, como em outros momentos da história brasileira, antes ou depois.

Recebido para publicação
em 21 de junho de 2004.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

nº 71, março 2005

pp. 127-143

PEDRO PAULO ZAHLUTH BASTOS é professor do Instituto de Economia da Unicamp e diretor da Sociedade Brasileira de Economia Política.