

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO

Sandro Joel Roecker Roeper.

**A estratégia de desenvolvimento do 2o. governo Vargas (1951-54): uma
análise a partir da Economia Política dos Sistemas-Mundo.**

FLORIANÓPOLIS,
Agosto, 2007.

Sandro Joel Roecker Roeper

A estratégia de desenvolvimento do 2o. governo Vargas (1951-54): uma análise a partir da Economia Política dos Sistemas-Mundo.

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGE/UFSC).

Orientador: Prof. Dr. Pedro Antônio Vieira.

Florianópolis (SC), Agosto de 2007.

SANDRO JOEL ROECKER ROEPER

A estratégia de desenvolvimento do 2o. governo Vargas (1951-54): uma análise a partir da Economia Política dos Sistemas-Mundo.

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de MESTRE EM ECONOMIA e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, em 24 de agosto de 2007.

Prof. Dr. Roberto Meurer
Coordenador do Programa

Examinadores:

Prof. Dr. Pedro Antônio Vieira - UFSC
Presidente

Prof. Dr. Renato Ramos Campos - UFSC
Membro

Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos – UNICAMP
Membro

Dedicatória

A meus pais, Valdemar e Siena.

AGRADECIMENTOS

A todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização e divulgação do presente trabalho.

Especial agradecimento aos meus pais, que souberam me dar como verdadeiros mestres os ensinamentos mais valiosos que um ser humano pode ganhar. Sua dedicação, amor e incentivo me tornaram confiante para trilhar um caminho nas ciências. Além disso, nos meses finais da dissertação quando voltei a casa de meus pais já sem dinheiro, foi seu apoio financeiro que possibilitou o término deste trabalho.

Agradeço também aos amigos que conviveram comigo durante o mestrado, independente de serem alunos não. A troca de idéias e de vivências com as pessoas na ilha da magia (Florianópolis), me ajudou a transformar minha visão de mundo tendo reflexo direto nesta dissertação.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Pedro Antônio Vieira, pelo acompanhamento e paciência dedicada e por perceber e entender as limitações e potencialidades do aluno como só um verdadeiro mestre pode fazer. Além disso, suas idéias e sua coragem em insistir em uma linha de pesquisas nova como a Economia Política dos Sistemas Mundo possibilitaram um trabalho que de certa forma se “encaixou” em minha visão de mundo.

Aos demais professores do Mestrado, em especial aos professores das disciplinas da extinta área de TCC, que muito foram importantes para minha formação acadêmica: Idaletto Malvezzi Aued, Hoyêdo Nunes Lins, Wagner Leal Arienti, Patrícia Arienti, dentre outros.

Ao professor Renato Ramos Campos que me orientou em um estágio de docência, pelo acompanhamento e confiança.

À Evelise, secretária do curso de Mestrado em Economia, sempre disposta a ajudar com um sorriso e bom humor confortante.

RESUMO

No presente trabalho é reconstruída a estratégia de desenvolvimento econômico do 2º governo de Getúlio Vargas no Brasil (1951-1954), sob a ótica da EPSM. Para EPSM o desenvolvimento econômico ocorre no sistema-mundo e, portanto, o desenvolvimento de um país ou região deve ser visto em suas interconexões com o sistema-mundo do qual faz parte.

Para ver essas interconexões, partimos de uma teoria de funcionamento do sistema-mundo (capítulo 1), em que verificamos como se formam e mantém a divisão internacional do trabalho (estrutura do sistema) através de forças não só econômicas como políticas, que, em grande parte, determina as possibilidades de desenvolvimento econômico em uma determinada região. Em seguida (capítulo 2), é feito um mapa geral da conjuntura do período em questão que é de formação das instituições da hegemonia norte americana na economia-mundo. A estratégia americana para a América latina, na verdade para o terceiro mundo em geral, era a manutenção de portas abertas para investimentos e comércio internacional, possibilitando dessa forma o acesso de empresas americanas a recursos estratégicos para a reconstrução dos centros da economia-mundo da Europa e do Japão utilizando para isso o seu poder militar justificado por uma lógica de combate à URSS, à qual se atribuíam pretensões imperiais e subversivas contra a ordem mundial capitalista. Em seguida, no capítulo 3, analisamos a conjuntura política relevante para o estado brasileiro durante o governo de Vargas. Finalmente, no capítulo 4, reconstruímos a estratégia de Vargas utilizando como fonte não só a política econômica como também seus discursos e pronunciamentos. Procuramos ali, destacar as determinações sistêmicas da estratégia adotada, tanto em sua concepção como em sua possibilidade de sucesso. A estratégia de Vargas era avançar no processo de industrialização o que levava à necessidade de recorrer ao capital estrangeiro. No entanto, a única fonte desse capital, os EUA, não tinham interesse algum em financiar o desenvolvimento brasileiro, obrigando Vargas a entrar em barganhas para conseguir esse capital o que impunha muitas vezes em atitudes aparentemente contraditórias no decorrer do governo. Concluímos que a posição do Brasil como periferia da economia-mundo, justificava a falta de interesse do governo americano no desenvolvimento do Brasil. Ao mesmo tempo as empresas americanas e européias ainda não tinha iniciado um movimento de IED's em direção aos países do terceiro mundo que pudesse suprir o capital estrangeiro necessário.

Palavras-chave: Getúlio Vargas, Economia política dos sistemas-mundo, estratégia de desenvolvimento, hegemonia americana.

ABSTRACT

In the present work is reconstructed the strategy of economic development of Getúlio Vargas 2° government (Brazil - 1951-1954), under the optics of the EPSM. For EPSM the economic development occurs in the world-system and, therefore, the development of a country or region must be seen in its interconnections with the world- system of which it is a part.

To see these interconnections, we leave from a theory of the world-system functioning (chapter 1), where we verify how the international division of the work (system structure) is formed and kept, by forces not only economic but politics, which, to a large extent, determines the possibilities of economic development in one determined region. After that (chapter 2), is made a general map of the conjuncture of the period concerned, which is of formation of the North American hegemony institutions in the world-economy. The American strategy for Latin America, actually, for the third world in general, was the maintenance of opened doors for investments and international trade, making possible, in this way, the access of American companies to strategic resources for the reconstruction of the world-economy centers in Europe and Japan, using military power justified by a logic of combat to the USSR, to which was attributed imperial and subversive pretensions against the world-wide capitalist order.

After that, in chapter 3, is analyzed the political conjuncture to the Brazilian state during Vargas government. Finally, in chapter 4, we reconstruct the strategy of Vargas using as source not only the economic policy but also his speeches and uprisings. There, was looked for detaching the systemic determination of the adopted strategy, as much in its conception as in its possibility of success. The strategy of Vargas was to advance in the industrialization process what lead to the necessity of appealing to foreign capital. However, the only source of this capital, U.S.A. government, did not have any interest in financing the Brazilian development, compelling Vargas to enter in bargains to obtain this capital, what imposed, many times, apparently contradictory attitudes on the elapsing of the government. We conclude that the position of Brazil as periphery of the economy-world, justified the lack of interest of the American government in the Brazilian development. At the same time the American and Europeans companies had still not initiated a movement of FDI's in direction to the countries of the third world that could supply the necessary foreign capital.

Word-key: Getúlio Vargas, Economy politics of the system-world, strategy of development, American hegemony.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	10
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 01 – MARCO TEÓRICO	15
1.1 Economia política dos sistemas mundo.....	15
1.1.1 Economia mundo como sistema histórico	16
1.1.2 O sistema interestatal.....	23
1.1.3 Conceito de capitalismo para a EPSM.....	26
1.1.4 A dicotomia entre interno e externo e as relações internacionais.....	28
CAPÍTULO 02 - REVISÃO HISTÓRICA: A EXPANSÃO MATERIAL NO CSA NORTE AMERICANO – CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA E DO PADRÃO DE ACUMULAÇÃO EM ESCALA MUNDIAL.....	34
2.1 Vetor estrutura da produção mundial- Inovações na empresa capitalista e generalização do padrão manufatureiro americano.....	35
2.1.1 Transnacionalização das empresas.....	39
2.1.2 Necessidade de demanda agregada.....	43
2.2 Vetor sistema interestatal – criação da ordem mundial sob hegemonia americana.....	44
2.2.1 Acordos de Bretton Woods.....	46
2.2.2 Extensão do <i>new deal</i> – visão unimundista de Roosevelt e escassez de dólares.....	48
2.2.3 Invenção da guerra fria – do unimundismo para o livre-mundismo	51
2.2.4 A Política para o terceiro mundo.....	54
2.2.4.1 Política externa americana para a América Latina.....	57
2.3 Síntese do período.....	61
CAPÍTULO 03 – A CONJUNTURA POLÍTICA DO SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1951-1954).....	67
3.1 Populismo e Estado de compromisso.....	67
3.2 Formulações do nacionalismo	71

3.2.1	Fórmula neoliberal.....	72
3.2.2	Desenvolvimentismo nacionalista.....	72
3.2.3	Nacionalismo radical.....	74
3.3	Posicionamento dos partidos políticos.....	74
3.4	Posição dos Militares.....	76
CAPÍTULO 04 – RECONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DE VARGAS.....		80
4.1	O debate sobre o projeto no 2º Vargas.....	80
4.2	Linhas gerais da política econômica	85
4.3	Reconstrução da estratégia em 3 vetores.....	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		114
APÊNDICE – Anexos estatísticos		120

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 01 – Ideologias de economia política.....	31
Tabela 02 – Valor de IED (estoque) dos Estados Unidos no estrangeiro: Valores em fim de ano por região geográfica e setor de atividade (US\$ milhões).....	42
Tabela 03– Investimento Externo no Brasil (1951-1960).....	100
Tabela 04–Taxas de câmbio sob o regime da instrução 70 – outubro de 1953 a dezembro de 1954 (Cr\$/US\$).....	105
Tabela 5 - Participação do café nas exportações brasileiras(1948-1954).....	106
Tabela 6 - Índices de Preço de Exportação de Café (1948-1958) – (1950=100).....	106
Tabela 7 - Participação do Brasil nas exportações mundiais de café – 1949-1954 (em sacas de 60 quilos).....	107

INTRODUÇÃO

Segundo Cipolla(1993), a complexidade da realidade histórica não pode ser apreendida em um único texto. Cabe ao historiador econômico fazer as escolhas sob sua responsabilidade. Nesse caso uma teoria nos ajuda a fazer estas escolhas, tem o papel de unificar os fatos como um fio condutor. Da mesma forma uma teoria pode deixar algo de fora da análise que não passaria despercebido se estivéssemos analisando um mesmo processo com uma teoria diferente. Cipolla cita um curioso exemplo para justificar seu ponto de vista:

“Nos séculos XVI e XVII, predominava a idéia de que a origem da peste eram vapores putrefactos mortais, chamados de miasmas, cujos átomos pegajosos se colavam à roupa (sobretudo a roupa de pelo de lã e as peles) e à epiderme das pessoas que transmitiam a doença. (médicos começaram a usar), túnicas compridas até os pés, dotadas de capuz e fabricadas com tela encerada. A idéia base era que os átomos dos miasmas não pudessem agarrar-se à tela encerada, dada a textura desta. Efectivamente, o fato antipeste cumpria uma função útil, mas não aquela imaginada por seus inventores: protegia de forma excelente o pessoal médico das pulgas que eram o veículo do bacilo *Yersinia Pestis*.”(idem, p. 84)

Assim o paradigma teórico do miasma e a ausência de um paradigma correto anulava a importância da observação feita em tom anedótico por um médico que havia contraído a peste de que, “ a túnica encerada não tem outro efeito além de impedir que as pulgas se aninhem nela facilmente.” (idem, p.85)

Acrescentemos então que, dependendo do enfoque teórico que utilizamos, poderemos ver certas características de um objeto de estudo que poderiam passar despercebidas quando utilizamos outro instrumental teórico.

Nosso objeto de estudo é a estratégia de desenvolvimento adotada no 2º governo de Getúlio Vargas(1951-1954). O objetivo central da estratégia de Vargas era desenvolver o país via industrialização. Esta era vista como uma aspiração complementar à independência política, pois se revelava como um elemento necessário e indispensável à independência econômica e, portanto, à grandeza e soberania nacionais. Mas o caráter tardio da industrialização brasileira exigia investimentos em bloco, para os quais não se dispunham de poupança interna. Daí a problemática para a qual era necessária uma

estratégia de desenvolvimento: ou seja, como disponibilizar os recursos técnicos e financeiros para tal empreendimento?

Obviamente não se podia prescindir do capital estrangeiro. No entanto, em parte da literatura, a estratégia de Vargas é associada à construção de um capitalismo “nacional autônomo”, no sentido de desenvolver o país com recursos internos, sem auxílio do capital estrangeiro, numa tentativa de dar sobrevida ao que os teóricos do capitalismo tardio chamam de “industrialização restringida”. Essa associação ganha força devido a algumas ações deste governo como: os projetos de exploração de energia elétrica e petróleo realizados sem recurso ao capital externo; discursos contundentes contra esse capital; a legislação sobre remessas de lucros e dividendos; e a preferência sobre empréstimos públicos externos ao invés de IED (Investimento Externo Direto). Nesse sentido essa estratégia é contraposta ao capitalismo “dependente associado” de Juscelino Kubitschek (1956-1960), sendo que a crise ao final do governo é vista muitas vezes como o resultado do fracasso de sua estratégia de desenvolvimento, que por seu teor nacionalista radical, insistia em negar a associação com o capital estrangeiro. Mas ao contrário desta linha de interpretações explicitada acima, existem outras em que a estratégia Vargista aparece como um capitalismo associado mais ao estilo de JK. Este debate está presente na literatura sobre o período do 2º governo Vargas.

Pretendemos contribuir para a interpretação da estratégia de Vargas em seu 2º governo ao reconstruí-la com o instrumental teórico da Economia Política dos Sistemas Mundo (EPSM). Nessa perspectiva existe uma unidade econômica, a economia-mundo capitalista, cuja base é uma divisão internacional do trabalho integrada por cadeias mercantis, e várias unidades políticas, que formam o sistema interestatal hierarquizado. Considera-se então o capitalismo como uma combinação de processos políticos e econômicos que operam no nível do sistema-mundo como um todo.

Portanto, a estratégia de Vargas é tida como uma estratégia do Estado brasileiro sobre a qual pesam as suas relações com o sistema mundo do qual é parte. Nesse caso a estratégia está condicionada pela dinâmica da economia-mundo capitalista e pelo lugar que o Brasil ocupava na divisão mundial do trabalho e no sistema interestatal, ou seja, sua condição de Estado central, semiperiférico ou periférico, além do seu relacionamento com o Estado que exerce hegemonia no sistema – no caso os EUA.

Vargas e sua equipe econômica, mesmo que intuitivamente, enxergavam essa correlação existente entre a economia dentro das fronteiras do Estado brasileiro e o que chamamos aqui de economia-mundo, o que nos leva à hipótese de que também na concepção de sua estratégia, havia o peso do sistema. É o que transparece quando lemos o trecho abaixo, extraído da Mensagem Programática, enviada ao congresso no início de seu governo em 1951:

“o Brasil encara como um imperativo inadiável o seu desenvolvimento econômico intensivo, em perfeita harmonia com os demais países americanos. Esse desenvolvimento não depende apenas da política econômica e financeira interna, que venha a ser firmada pelo governo. Os fatos econômicos se situam numa conjuntura maior que a nacional. **O sucesso ou o insucesso de qualquer política depende, em primeiro lugar, de uma perfeita inscrição nas tendências e correlações regionais e mundiais, que em grande parte predeterminam as conseqüências da ação dos governos”** (*apud* Almeida JR in Fausto: 1991, p. 249 – grifo nosso)

Isto nos leva às perguntas que norteiam este trabalho:

- a) Como o peso da estrutura e da conjuntura da economia-mundo capitalista influenciou na formulação da estratégia de desenvolvimento do 2º governo Vargas?
- b) E como pesou sobre as possibilidades de sucesso dessa mesma estratégia?

A resposta a essas duas questões revelará nossa posição no debate em torno do projeto de desenvolvimento no 2º governo Vargas. Responder à essas questões e tomar esse posicionamento constituem os objetivos específicos deste trabalho.

Para cumprir com o objetivo, vamos partir de uma teoria do funcionamento da economia-mundo, o que será visto no primeiro capítulo. Ali vamos tornar claro os conceitos que serão utilizados no trabalho alguns dos quais já foram mencionados nesta introdução. No segundo capítulo delinearíamos um mapa geral da conjuntura no período, que será analisada em dois vetores institucionais da economia-mundo: a estrutura da produção mundial e o sistema interestatal¹. Estes dois capítulos iniciais serão essenciais

¹ Wallerstein e Hopkins et al. (1996), consideram que a economia mundo capitalista, desde o seu surgimento, tem se construído e reconstruído em cinco vetores institucionais: o sistema interestatal, a estrutura de produção mundial; a estrutura da força de trabalho mundial; os padrões de bem estar humano; a coesão social

para que possamos enxergar a ação do sistema e fazermos as escolhas relevantes na hora de nossa reconstrução histórica. Em seguida entraremos na análise do governo Vargas(1951-1954) propriamente dita, primeiramente fazendo uma contextualização da conjuntura política relevante, no capítulo 3. E por fim veremos o debate em torno do seu projeto de desenvolvimento, e a reconstrução da estratégia de modo a extrair as respostas aos questionamentos propostos.

dos Estados; e as estruturas do conhecimento. Estes vetores são faces de um único todo orgânico, cada vetor bastante dependente do outro, nenhum deles se desenvolvendo isoladamente.

CAPÍTULO 1. - MARCO TEÓRICO

1.1 Economia política dos sistemas mundo (EPSM)

A EPSM será a base teórica deste trabalho, ou como dissemos na introdução, será nosso fio condutor. Trata-se de uma “nova” perspectiva para estudar a realidade social. Segundo Wallerstein (2005) o termo análise do sistema-mundo surgiu no início dos anos 70. É uma tentativa de superar o paradigma mecanicista Newtoniano presente nas ciências sociais atuais. O paradigma newtoniano, cartesiano ou mecanicista, como se queira chamar, implica em uma forma de análise em que se divide o objeto à sua menor parte para estudá-lo melhor. Este paradigma definiu então, que a unidade de análise básica das ciências sociais era o Estado-nacional e dentro deste existiriam três esferas: Mercados, Estado e sociedade civil, as quais operariam de acordo com diferentes lógicas, exigindo diferentes métodos e conhecimentos. O mercado ficou com os economistas, o Estado com os Cientistas políticos, e a sociedade civil com os sociólogos. Como diz Wallerstein em *World-systems analysis – an introduction*:

“A análise do sistema mundo era uma tentativa de combinação coerente no que diz respeito à unidade de análise, temporalidades sociais, e as barreiras que haviam sido erguidas entre as diferentes disciplinas da ciência social (...) significa antes de tudo a substituição da unidade de análise, chamando o sistema-mundo de unidade de análise padrão, ao invés do estado nacional (...) a análise do sistema-mundo lança um olhar cético, questionando se alguns desses objetos de estudo realmente existem, e nesse caso se eles são o melhor “loci” de análise.” (Wallerstein: 2004, p.17 - tradução própria)

A análise dos sistemas- mundo se enquadra em um paradigma mais holístico e hermenêutico, numa concepção sistêmica da vida. Segundo Capra (1982), a concepção sistêmica:

Vê o mundo o mundo em termos de relações e integração. Os sistemas são totalidades integradas cujas propriedades não podem ser reduzidas às de unidades menores. Em vez de se concentrar em elementos e substâncias básicas, a abordagem sistêmica enfatiza os princípios básicos de organização.(idem p.260)

Na concepção sistêmica da vida, quando se separa a parte do todo perdem-se as propriedades sistêmicas que só podem ser vistas em termos de relações, de interconexões entre o todo e as partes e entre as partes entre si. Pode-se dizer que a EPSM é uma concepção sistêmica aplicada ao processo social, daí o nome sistema-mundo. O próprio fato de ver a economia mundo como um sistema, por si só já evidencia isto, mas podemos traçar esse paralelo também nos trabalhos de Wallerstein. Em seu livro *O moderno sistema mundial*, em que estuda as mudanças sociais, ele descreve como foi necessário sair da análise dos sistemas nacionais para explicar as mudanças nos Estados como consequência da evolução e interação com o sistema mundial do qual são parte. Além dessa mudança na unidade de análise, a visão do mundo como um sistema social implica em um entrelaçamento entre economia, cultura, sociedade e política. Em suas próprias palavras “quando se estuda um sistema social, as linhas clássicas de divisão no seio das ciências sociais são irrelevantes.”(Wallerstein: 1999, p.22)

“Las três presuntas áreas de actividad humana colectiva – la econômica, la política y la social o sociocultural – no son áreas autónomas de actividad social. No tienen “lógicas” separadas. Y lo más importante, es tal el entrelazamiento de limitaciones, opciones, decisiones, normas y “racionalidades” que ningún modelo de investigación útil puede aislar “factores” conforme a una categoría econômica, política y social, y considerar un solo tipo de variable, indicando así de manera implícita que las demás son constantes. Afirmamos que existe un solo “conjunto de reglas” o un solo “conjunto de limitaciones” dentro del qual funcionan diversas estructuras.”
(Wallerstein: 1998, p. 262)

Então, tanto a concepção sistêmica da vida como a EPSM, procuram não analisar as partes separadas e sim enfatizar as relações com os demais componentes do sistema.

1.1.1 Economia mundo como um sistema histórico

A unidade de análise que Wallerstein julgou ser a mais apropriada foi o que ele chamou de “sistemas históricos”. O moderno sistema mundial de que trata os livros de

Wallerstein, é um sistema histórico que ele chama também de Economia-mundo capitalista, ou sistema histórico capitalista².

Os sistemas históricos, são sistemas pois tem características autônomas, ou seja, funcionam segundo seus processos internos, que por sua vez se desenvolvem em torno de uma divisão do trabalho, “com estruturas de produção integradas, um conjunto de princípios e de instituições”, que o permitem reproduzir-se e sustentar-se. Têm, portanto, uma estrutura (divisão do trabalho) que o define como sistema. E é histórico, porque têm limites temporais, ou seja, não é eterno, o seu tempo é o tempo de duração de sua estrutura. (WALLERSTEIN: 2002, p.161/162). Histórico também significa dizer que tem uma trajetória histórica que torna cada momento particular único. Wallerstein inicia o moderno sistema mundial com a frase. “a mudança é eterna. Nada muda nunca”. Que quer dizer com isso? Basicamente que o sistema mundial está em constante mudança mas que algumas coisas permanecem constantes ou pelo menos mudam muito lentamente. Ao tomarmos a economia mundo capitalista poderíamos focar as mudanças tecnológicas que ocorreram desde o século XVI até hoje e que ainda continuam com velocidade impressionante nos dias de hoje. Ao mesmo tempo nesse mesmo período algumas coisas não mudam, ou mudam apenas marginalmente como o padrão de divisão do trabalho, hierarquizando o espaço da economia mundo em espaços centrais e periféricos. O que não muda, ou pelo menos parece não mudar na duração de nossa existência, é a estrutura do sistema. É o que permite-nos dizer que estamos diante do mesmo sistema que observamos desde o século XVI. Se me permitem aqui mais uma analogia com um sistema vivo, o mesmo ocorre com uma pessoa qualquer que conheçamos. Apesar da grande maioria das células de seu corpo estarem sempre mudando, mesmo depois de 20 anos somos capaz de reconhecê-las porque as estruturas das ligações permanecem estáveis. Sua estrutura muda, mas lentamente, e podemos reconhecê-la.

² Segundo Wallerstein, o que define esse sistema como capitalista não é a acumulação de capital, mas sim a **prioridade dada à acumulação incessante de capital**. “Trata-se de um sistema cujas instituições estão equipadas para recompensar em médio prazo todos aqueles que derem primazia à acumulação de capital, e punir em médio prazo todos os que tentarem implementar outras prioridades. O conjunto de instituições estabelecidas para tornar isso possível inclui a elaboração de cadeias mercantis vinculando atividades produtivas geograficamente dispares, em vista de otimizar razões de lucro no sistema como um todo, a rede de estruturas estatais modernas ligadas a um sistema inter-estados, a criação de unidades domésticas de receita como base de reprodução social, e finalmente uma geocultura integrada legitimando as estruturas e buscando conter os descontentes das classes exploradas”. (Wallerstein: 2002, p. 166)

Existem então processos ocorrendo com durações diferentes no sistema. Desde processos que iniciam e acabam com grande rapidez, dando a impressão de que a mudança é eterna, até processos de longa duração, que nos induzem – erroneamente – a pensar que nada muda. Cada processo/fenômeno tem seu tempo e seu espaço³. Para Braudel existem várias histórias, com várias durações, todas se entrelaçando como as várias vozes de uma mesma música. Braudel divide as múltiplas histórias em três categorias principais de tempo-espaço social, que são definidas conforme o lapso de tempo e o objeto de medição. Há o curto prazo que Braudel denomina de *l’histoire événementielle*, que é a história dos acontecimentos. O médio prazo, *conjuncture* ou história cíclica, um ciclo dentro de uma estrutura social. Essas estruturas sociais só podem ser percebidas estudando-se a *longué dureé, l’histoire structurelle*. Para ele, estas estruturas são relações que, por permanecerem e persistirem durante várias gerações, tornam-se quase como que a arquitetura do sistema. Ao analisar-se a realidade tendo por base o tempo curto é impossível perceber estas estruturas que somente se mostram ao vermos através da longa duração. A história da economia mundo é a dialética dessas durações, como diz Braudel (1992, p.53): “a soma de todas as histórias possíveis.” Obviamente não é possível captar numa pesquisa todas histórias particulares que formam o momento. O que Braudel enfatiza é que as ciências sociais têm negligenciado a longa duração e por isso não percebem as estruturas do sistema. Quando muito, no caso da ciência econômica, se baseiam na história conjuntural, mas na maioria das vezes a busca de leis universais leva ao negligenciamento do tempo e do espaço dos fenômenos. Em *Escritos sobre história* Braudel faz uma sugestão aos pesquisadores, não só historiadores, mas para todos que utilizem a história em seus estudos.

Quer se situe em 1558 ou no ano da graça de 1958, trata-se, para quem quer compreender o mundo, de definir uma hierarquia de forças, de correntes, de movimentos particulares, depois, apreender de novo uma constelação de conjunto. A cada instante dessa pesquisa, será preciso distinguir entre movimentos longos e impulsos breves, estes, tomados de suas fontes imediatas,

³ A idéia de leis universais afasta qualquer preocupação com o tempo e o espaço, pois os fenômenos econômicos obedecerão às mesmas leis em qualquer tempo e em qualquer lugar. Assim, o estudo das práticas econômicas não precisa levar em consideração tempos e espaços específicos e singulares, o que evidentemente torna universal os conceitos e teorias –bem com as práticas decorrentes – que, no caso da economia política clássica (Adam Smith e David Ricardo) foram criados a partir da observação do que ocorria na Inglaterra. Vemos aqui como a Economia Política importou *ipsis literae* as noções de tempo e espaço absolutos da mecânica newtoniana.

aqueles, no impulso de um tempo longínquo. O mundo de 1558, tão enfadonho no momento francês, não nasceu ao umbral desse ano sem encanto. E tampouco, sempre no momento francês, nosso difícil ano de 1958. Cada ‘atualidade’ reúne movimentos de origem, de ritmo diferentes: o tempo de hoje data, ao mesmo tempo, de ontem, de anteontem, de outrora. (Idem, p. 54)

Uma das principais estruturas (relações ou práticas que se repetem e atravessam gerações) das economias-mundo é a hierarquização do seu espaço. Poderíamos dizer que é um padrão de organização do sistema. Existe um centro para o qual fluem as riquezas do sistema, uma camada intermediária (a semi-periferia) , e a periferia, camada mais baixa, pobre e explorada do sistema.

O centro, o ‘coração’, reúne tudo o que há de mais avançado e de mais diversificado. O anel seguinte só tem uma parte dessas vantagens, embora participe dela: é a zona dos ‘brilhantes secundários’. A imensa periferia, com os seus povoamentos pouco densos é, pelo contrário, o arcaísmo, o atraso, a exploração fácil por parte dos outros. (Braudel: 1998, p.29).

Na economia mundo capitalista essa hierarquização se reflete na divisão do trabalho entre as regiões. Como o mapa está recortado pelas unidades políticas dos Estados, temos então, uma divisão internacional trabalho com Estados de centro, semi-periferia e periferia.

Dissemos anteriormente que em alguns aspectos o sistema está sempre em mudança. Então, como se mantém a estrutura, ou seja a divisão internacional do trabalho? Para a EPSM, o espaço da economia-mundo, é um grande sistema interconectado através dos elos das cadeias mercantis⁴ que transpassam os subsistemas político-jurídicos dos espaços nacionais (Estados). A medida em que a produção muda, com novos produtos, novas técnicas e novas matérias primas, vão surgindo novas cadeias, destruindo-se outras. Vão surgindo e se modificando elos localizados em todo o espaço da economia mundo. É no processo de interconexão destruição, criação e mudanças de lugar na teia de elos das cadeias mercantis, que se produzem recorrentemente no longo prazo os “padrões de organização” que formam a estrutura hierarquizada do sistema (a divisão internacional do trabalho).

⁴ Vimos anteriormente que Wallerstein diz que o moderno sistema mundial é uma economia mundo porque as ligações básicas do sistema são econômicas. Essas ligações são os elos das cadeias mercantis.

Para Arrighi (1997), as relações entre centro orgânico e periferia não ligam economias nacionais ou regionais, mas atividades econômicas organizadas em cadeias mercantis que atravessam fronteiras nacionais. O que determina essas posições dos Estados na divisão internacional do trabalho é a composição das atividades que se encontram dentro das suas respectivas fronteiras.

As atividades características de núcleo orgânico(centro) são aquelas que controlam uma grande parte do excedente total produzido dentro da cadeia de mercadorias e são concentradas em um grupo de empresas chamado de “capital do núcleo orgânico”. As atividades periféricas controlam pouco ou nada desse excedente, e por exclusão são agrupadas pelo “capital periférico”. Assim sendo, poderíamos caracterizar o espaço político mundial da seguinte forma:

Estados do núcleo orgânico: Incluem dentro de suas fronteiras predominantemente atividades de núcleo orgânico. São o *locus* de acumulação e poder mundiais;

Estado semi-periférico: Incluem um combinação mais ou menos igual de atividades de núcleo e atividades periféricas. Por causa dessa combinação esses Estados têm poder para resistir à periferização mas não para superar a condição de estado semi-periférico e ir para o núcleo orgânico;

Estado periférico: Incluem atividades predominantemente periféricas. São o *locus* da exploração e da impotência⁵.

Essas posições são dadas em termos da capacidade que os Estado tem de atrair e manter o capital do núcleo orgânico dentro de suas fronteiras. Porém, os Estados não são beneficiários passivos das atividades de núcleo ou semi-periferia. **Todos se empenham em melhorar suas combinações, mas a capacidade de fazê-lo não se distribui de forma igual entre eles.** Para atrair o capital do núcleo orgânico os Estados precisam desenvolver “vínculos orgânicos”, que consistem na capacidade dos Estados do núcleo orgânico (e numa correspondente incapacidade dos estados periféricos) de: (1) controlar os acessos às principais cadeias de mercadorias aos mercados que garantam melhor remuneração; (2)

⁵ Segundo Arrighi(1997) não existe um meio operacional de distinguir empiricamente atividades típicas de periferia ou de centro pois essa distinção depende de “relações sempre mutáveis de cooperação e competição entre todas as outras atividades da economia mundial.”(idem, p.162) Porém, Arrighi deriva da conceituação de que essas atividades devem comandar diferentes recompensas agregadas e infere daí, que elas deveriam refletir diferenças no PNB per capita dos Estados. Sendo assim, utiliza esta medida para caracterizar a posição ocupada pelos Estados.

fornecer a infra-estrutura e os serviços exigidos por atividades típicas de núcleo orgânico e (3) criar um clima político favorável à capacidade empresarial capitalista.

Segundo Arrighi, estes vínculos só se desenvolvem por uma associação prolongada com atividades de núcleo orgânico. Do mesmo modo, uma associação prolongada com atividades periféricas, ou por uma combinação dos dois tipos de atividades, configura instituições políticas e econômicas formando vínculos orgânicos com essas atividades. Portanto, a regra é que Estados permaneçam nas zonas em que se encontram, são posições estruturais. (Arrighi: 1997)⁶

Na visão de Braudel, a divisão internacional do trabalho não é fruto de vocações que se possam considerar naturais e óbvias,

ela é uma herança, a consolidação de uma situação mais ou menos ancestral, lentamente, historicamente desenhada. Essa divisão estabeleceu-se progressivamente, como **uma cadeia de subordinações** que se determinam umas as outras. A troca desigual, criadora da desigualdade do mundo, e, reciprocamente, a desigualdade do mundo, criadora obstinada da troca, são velhas realidades. No jogo econômico, sempre houve cartas melhores do que as outras e às vezes, muitas vezes, marcadas. (BRAUDEL, 1998, p.37)

Um exemplo típico disto utilizado por Braudel é o seguinte:

há séculos a Inglaterra, antes mesmo do reinado de Elizabeth, deixou de exportar suas matérias primas, sua lã, para fazer progredir sua indústria e seu comércio, e há séculos Portugal, outrora abastado, evoluiu no sentido inverso, ou a isso foi obrigado. Com efeito, o governo português, ao tempo do Duque de Erceira, utilizou, para se defender, a panóplia do mercantilismo, favoreceu o desenvolvimento de sua indústria. Mas dois anos depois da morte do duque(1690), todo esse aparato é deixado de lado: dez anos mais tarde é assinado o tratado de Lord Methuen. Quem poderá dizer que as relações anglo-portuguesas são ditadas pelos “laços comuns de interesse” entre sociedades de amigos, e não por relações de força difíceis de intervir?(Braudel: 1998, p.39).

Essa “cadeia de subordinações” é fruto de relações de força entre as nações que derivam de estados de coisas por vezes muito antigos. Segundo Braudel(1998) para uma economia ou uma sociedade, um passado de dependência, uma vez vivido, revela-se difícil

⁶ O estudo de Arrighi (idem), baseado no PNB per capita entre 1938-1950 à 1978-1983, revela apenas 5 casos de mobilidade entre as zonas. Com Japão, Itália e Líbia ascendendo da semiperiferia à centro; Coréia do Sul ascendendo da periferia para semi-periferia; e Gana descendo da semi-periferia à periferia.

de ser rompido. Ele utiliza como exemplo o Brasil. “Os brasileiros independentes desde 1822, sentiam-se ainda ontem, e hoje mesmo, numa situação ‘colonial’, não com relação a Portugal, mas com relação à Europa e aos Estados Unidos. Hoje é comum o gracejo ‘não somos os estados unidos do Brasil, somos o Brasil dos Estados unidos.’” (Braudel: 1998, p.39). O passado também tem sempre algo a dizer. A desigualdade do mundo deriva de realidades estruturais, que demoram muito para se instalar e demoram muito para desaparecer.

Vimos que os estados estão empenhados em manter elos lucrativos dentro de suas fronteiras, e que o poder de atrair esses elos não está igualmente distribuído. Nos trechos que utilizamos, Arrighi enfatiza os fatores econômicos dessa força de atração enquanto Braudel enfatiza fatores políticos (uma relação de força). Wallerstein nos oferece uma síntese da interconexão entre poder político e econômico que ajuda a manter as posições dos Estados no sistema.

A concentração de capital nas áreas centrais criou tanto a base fiscal quanto a motivação política para a formação de aparatos estatais relativamente fortes, dotados da capacidade, entre outras, de assegurar que os aparatos estatais das áreas periféricas permanecessem ou se tornassem mais fracos. Por isso, os aparatos centrais puderam pressionar os periféricos a aceitar (e mesmo promover) em suas jurisdições uma maior especialização em tarefas inferiores das cadeias mercantis, utilizando força de trabalho com menor remuneração e criando (reforçando) as estruturas domiciliares que permitiam a sobrevida dessa força de trabalho. (Wallerstein, 2001, p.30).

Então poder político e poder econômico são dois lados da mesma moeda. É como diz Chase-dunn(1981:p.19),

*“ capitalism is best conceived as a peculiar combination of economic and political processes which operate at the level of the world economy as a whole. Thus the **interstate system is the political side o capitalism**, not annalytically autonomous system, and its survival is dependent on the operation of the institutions which are associated with the capital-acumulation process.”*

O sistema interestatal, o lado político do capitalismo será assunto da próxima seção.

1.1.2 O Sistema Interestatal

De fato, segundo Charles Tilly, desde a sua formação, o sistema de estados-nação e o sistema capitalista mundial evoluem em conjunto “são os dois principais processos desta era.”(Tilly: 1984, p.184) Em *Coerção, Capital e Estados Europeus: 990-1992*⁷, este autor demonstra como à medida que o sistema interestatal foi evoluindo a presença das cidades (focos de acumulação de capital), se tornou vital para o sucesso das atividades do estado⁸.

“ A estrutura do Estado emergia sobretudo sob a forma de produto secundário dos esforços dos governantes para adquirir os meios de guerra ; e em segundo lugar insistindo em que as relações entre os Estados, especialmente através da guerra e da preparação para a guerra afetaram intensamente todo o processo de formação do Estado.(...) Homens que controlavam os meios concentrados de coerção (exército, marinha, força de polícia, armas e seus equivalentes) tentaram comumente usá-las para aumentar a faixa da população e dos recursos sobre os quais podiam exercer poder. Quando não se defrontaram com alguém que tivesse um domínio comparável de coerção, fizeram conquistas; quando encontraram antagonistas, entraram em guerra.

Alguns conquistadores tentaram exercer um controle estável sobre populações de extensos territórios, e obter um acesso rotineiro a parte dos bens e serviços produzidos no território; tornaram-se governantes.

A guerra e a preparação da guerra fizeram com que os governantes tentassem extrair os meios de guerra de outros que detinham os recursos essenciais – homens, armas, provisões, ou dinheiro para comprá-los – e que relutavam em ceder-lhe sem uma forte pressão ou compensação.... dentro dos limites estabelecidos pelas exigências e remunerações dos outros estados, a extração e a luta pelos meios de guerra criaram as estruturas organizacionais centrais dos estados. (Tilly: 1996, p. 61-62)

À medida que os custos da guerra e da preparação da guerra aumentavam na Europa, mais e mais a predominância na guerra foi dependendo da existência de elos capitalistas no território, já que estes passaram a controlar grande parte dos recursos de que o Estado precisava (produção de armamentos, de alimentos, de uniformes e recursos financeiros). No entanto, como diz a citação acima, nem sempre os capitalistas estavam

⁷ Tilly(1996).

⁸ Em *War Making and State Making as Organized Crime*, Tilly vê o Estado como uma empresa especializada em proteção que caracteristicamente exerce quatro diferentes atividades: 1)Prática da guerra: eliminando ou neutralizando seus próprios rivais fora de seu territórios, onde detêm clara e contínua prioridade no exercício da força; 2) Criação do Estado: Eliminando ou neutralizando seus rivais dentro do seu território; 3) Proteção: eliminando ou neutralizando os inimigos de seus clientes; 4) Extração: adquirindo os meios para exercer as três primeiras atividades.

dispostos a colaborar “sem uma forte pressão ou compensação”. Segundo Tilly(1996), esta situação obrigava muitas vezes à contrapartidas e concessões por parte do Estado, que poderia favorecer alguns colaboradores às expensas de outros, estabelecendo monopólios e privilégios. Assim os capitalistas foram adquirindo representatividade em troca da colaboração com o Estado que lhes cedia favorecimento frente a outras classes e proteção contra seus inimigos.(Idem)

Havia várias formas possíveis de Estado, como as cidades estado e impérios, mas a forma de Estado nação predominou sobre as outras formas por ser mais eficiente na guerra. Com isso, os outros Estados dos sistemas foram atraídos para essa forma, e os que não agiram assim foram dominados. A guerra e a preparação para guerra imprimiram marcas aos aparelhos administrativos que permanecem até nossos dias.

“Quando uma potência européia instalava numa de suas colônias tribunais, sistemas fiscais, polícia, exércitos, ou escolas, seguia usualmente preceitos europeus. Quando estados independentes do terceiro mundo procuraram algum tipo de ajuda na organização de mercados, manufaturas ou poder militar, as grandes potências usualmente persuadiram-nos a organizar segundo a maneira européia. Quando instituições internacionais como o Banco Mundial emprestaram dinheiro a estados não-europeus beligerantes, estipularam regularmente que esses estados empreendessem ‘reformas’ que estivessem em harmonia com as práticas européias e americanas. Quando finalmente, os países pobres procuraram lugares para educar seus burocratas, técnicos e oficiais militares, muitas vezes os enviaram pra treinamento na Europa ou numa de suas extensões. Tão logo dominou a Europa e partes do mundo povoadas principalmente por europeus, o Estado nacional serviu de modelo para a formação do estado em toda parte.” (Tilly: 1996, p. 261-262)

Durante o período de formação dos Estados na Europa a guerra foi a condição normal como meio de defender ou adquirir controle sobre um território e população. O estados formaram um sistema de estados à medida que interagiam em entre si através da guerra, e na medida em que sua interação afeta significativamente o destino de cada parceiro. Os resultados da guerras e os tratados que dela resultavam foram moldando o mapa estabelecendo as regras para o reconhecimento da soberania dos Estados⁹. Obviamente, isso foi sendo definido pelos vencedores, logo pelas nações mais poderosas no sistema. Isso corrobora a definição de Wallerstein e Hopkins *et al*(1996), para os quais,

⁹ Tilly(1996), no capítulo 6 narra a formação do sistema europeu de Estados através dos tratados de paz internacionais.

acima de tudo, o sistema interestatal é a matriz de reconhecimento recíproco da soberania de cada estado, um sistema que tem sido imposto pelos mais fortes aos mais fracos e pelos mais fortes entre si.

Para Wallerstein (2001, p.49-50),

“O estado moderno nunca foi uma entidade política autônoma. Os Estados se desenvolveram e foram formados como partes de um sistema interestatal, ao qual correspondia um conjunto de regras dentro das quais os Estados tinham de operar e um conjunto de legitimações sem as quais eles não poderiam sobreviver. Soberania nunca quis dizer autonomia total. Pretendia indicar apenas que existiam limites à interferência legítima de um aparato estatal nas operações de outro.”

Retomemos aqui o que Braudel quis dizer quando cita sobre o tratado de Methuem entre Portugal e Inglaterra, que reproduzimos anteriormente. A divisão do trabalho resulta de uma relação de força, é imposta pelos mais fortes sobre os mais fracos. De certa forma isto exemplifica o que Arrighi diz sobre a capacidade de atração dos elos mais lucrativos das cadeias mercantis estar desigualmente distribuída. O poder econômico e o poder político estão umbilicalmente ligados. O Estado proporciona meios de atrair e manter o capital de núcleo orgânico sob sua jurisdição procurando excluir, através de seu poder no sistema interestatal, a mesma possibilidade para outros estados. Ao mesmo tempo, o poder econômico gerado pela manutenção de elos do núcleo orgânico a longo prazo, proporciona ao Estado o poder de atração e portanto de acumulação capitalista mais intensa dentro do território, possibilitando maior tributação. Maior tributação a longo prazo possibilita o aumento do poder de um Estado no sistema interestatal. Resulta daí um ciclo de realimentação de poder econômico e político, como diz Braudel, “difícil de se romper”, possibilitando para os Estados posições estruturais dentro da economia mundo.

Essa estreita relação entre estado e capital é central para o conceito de capitalismo na EPSM. Na próxima seção vamos olhar mais de perto esse conceito, que será importante para este trabalho.

1.1.3 Conceito de Capitalismo para a EPSM

Estado e o capital têm uma relação íntima derivada de suas atividades, mas cada um persegue um objetivo. O capital quer acumular mais capital em quanto o Estado acumula poder, ou seja meios de coerção. Para Braudel(1997) o capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando é o Estado. Ele (o capitalismo) “vive da ordem social; [e] está, adversário ou cúmplice, em igualdade (ou quase) com o Estado, personagem incomodo que é - e isso desde sempre; que tira proveito de todo o apoio que a cultura traz para a solidez do edifício social.”(idem, p.579).

Uma observação feita por Adam Smith (1910, p. 392 *apud* Tilly:1996, p. 104 - grifo nosso), é bastante ilustrativa da relação Estado/capital: “uma região que abunda em comerciantes e manufatureiros... necessariamente abunda também em um conjunto de pessoas que sempre dispõe de poder de adiantar, **se escolherem fazê-lo**, uma soma muito grande de dinheiro ao governo”. Segundo Tilly(1996), a condicionante “se escolher fazê-lo”, remete a um histórico de *Liaisons dangereuses* (ligações perigosas) entre capitalistas e governantes, em que os pactos entre a cidade e Estado se rompiam facilmente quando acontecimentos externos alteravam posições militares do Estado ou posições comerciais das cidades.

“Durante a maior parte do último milênio, as cidades e estados europeus estabeleceram uma série de *liaisons dangereuses*, questões de amor-ódio em que cada um se tornou ao mesmo tempo indispensável e intolerável um ao outro. As cidades e seus capitalistas buscaram junto àqueles especialistas em coerção que percorriam os estados a indispensável proteção para sua atividade comercial e industrial, mas certamente temeram a interferência na sua aquisição de riqueza e o desvio dos recursos para guerra, pra os preparativos da guerra ou para o pagamento de guerras passadas. Os estados e os militares passaram a depender dos capitalistas baseados na cidade para assegurar os meio financeiros de recrutar e manter a força armada, embora se preocupassem particularmente com a resistência ao poder do Estado engendrada pelas cidades, por seus interesses comerciais e por suas classes trabalhadoras. Na troca de proteção por acesso ao capital, as cidades e os estados encontraram as bases para incômodas negociações, mas até o século XIX tais negociações continuaram frágeis.” (idem, p. 113)

Parece-nos imediata a correlação entre as *liaisons dangereuses* e o conceito de capitalismo de Braudel. Este autor, divide a ordem econômica em três camadas que se sobrepõem e se inter-relacionam. A camada inferior “é a atividade elementar de base que se

encontra por toda a parte e cujo volume é simplesmente fantástico. À falta de termo melhor, denominei essa zona espessa, rente ao chão, de *vida material* ou *civilização material*.”(Braudel: 1997, p.12)

A camada intermediária é o que ele chama de economia de mercado, é o domínio dos mercados competitivos segundo ele consiste nos:

mecanismos da produção e da troca ligados às atividades rurais, às lojas, às oficinas, aos estabelecimentos, às bolsas, aos bancos, às feiras e, naturalmente, aos mercados. São realidades bem nítidas ‘transparentes’ até, e foi sobre os processos facilmente compreensíveis que as animam que começou o discurso constitutivo da ciência econômica. (idem, p. 12)

A terceira camada é o “lar do capitalismo”, na verdade a definição de capitalismo para Braudel é o próprio terceiro andar de sua estrutura tripartite.

É a zona dos cálculos e da especulação, uma zona de sombra de, contraluz, de atividades de iniciados que creio estar na raiz do que nos é dado a compreender sob a palavra capitalismo, sendo este uma acumulação de poder (que baseia a troca numa relação de força, tanto e mais do que numa reciprocidade das necessidades), um parasitismo social, inevitável ou não, como tantos outros.(Braudel: 1998, p. 8)

Ao contrário do que a economia clássica prega, o capitalismo é o anti-mercado. Por economia de mercado, a segunda camada, entenda-se uma camada onde as trocas ocorrem num modo concorrêncial, e por capitalismo, uma outra camada, superior sofisticada, dominante e caracterizada por monopólios. Para garantir esses monopólios, o capitalista(o dono do dinheiro) se relaciona com o estado(o dono do poder político).¹⁰

¹⁰ Waleerstein(2001, p.123-124) corrobora essa noção de capitalismo quando diz que: “a tentativa dos produtores poderosos de melhorar sua posição no mercado através do Estado, bem como a resposta amplamente positiva que os Estados tem dado a essa demanda é uma constante. Não fosse isso, a civilização capitalista não teria florescido.”

1.1.4 – A dicotomia entre interno e externo e as relações internacionais

Em parte, podemos dizer que a dificuldade de se adotar a economia-mundo como unidade básica de análise está em superar o paradigma atual das ciências sociais que definiu o Estado-nação como tal unidade¹¹.

Esta dificuldade é vista em Frank (1980) quando questiona as causas do desenvolvimento desigual dos países. A sua teoria da dependência foi criticada por enfatizar as relações de intercâmbio externas excluindo virtualmente os modos de produção internos. As observações de Mao-Tsé-Tung e de Christian Palloix citadas abaixo sintetizam as críticas recebidas. Para o primeiro:

“ para se compreender o desenvolvimento de uma coisa, devemos estudá-la internamente e nas suas relações com outras coisas (...) A causa fundamental do desenvolvimento de uma coisa não é externa mas interna; ela se encontra na contradição no interior da coisa(...) suas inter-relações com outras coisas são causas secundárias.” [Para ele as causas externas são condições e as causas internas a base. Ele diz o seguinte,] “uma temperatura adequada pode transformar um ovo em uma galinha, mas nenhuma temperatura pode transformar uma pedra em galinha, porque a pedra e o ovo têm bases diferentes” (Tse- Tung, *apud* Frank:1980 , p. 24)

Já para Palloix (1969, p. 11 *apud* idem, p. 24),

“ uma dinâmica externa nunca conduz a uma dinâmica interna, mas pelo contrário, é conduzida por esta; ela nunca é autônoma, mas sim produzida pela dinâmica interna.” E em seguida diz “ é necessário considerar cada país como constituindo uma formação social caracterizada por uma estrutura específica e, principalmente, pela existência de classes com interesses contraditórios. É essa estrutura que determina o modo de inserção de cada formação social nas relações internacionais de produção.”

Vemos que o debate gira em torno de quais fatores são mais determinantes para o desenvolvimento nacional, os externos ou os internos. O trabalho de Wallerstein sofre a

¹¹ Vieira, (texto ainda inédito) identifica fatores pelos quais ao Estado Nacional foi adquirindo essa centralidade e cita algumas obras do pensamento latino americano que esbarram na economia mundo mas não superam a unidade de análise.

mesma crítica feita à Frank. A defesa de Wallerstein é feita por Goldfrank(2000) da seguinte forma:

Os desenvolvimentos mais ou menos paralelos, pelo menos dos estados nação(formações sociais) mais avançados, seguem trajetórias mais ou menos similares, e as determinantes primárias desses desenvolvimentos são ditas como sendo “internas”, com fatores “externos”, como o comércio e a guerra, talvez tendo alguma importância causal, mas somente uma importância secundária. **Presos neste uso interno/externo, tenderam a ver Wallerstein como reivindicando que os fatores externos são primários, e os internos secundários. Mas isto é assim? Não em nossa compreensão.(...) Não é que os fatores "externos" são mais importantes do que "internos" quando se analisa um país X ou Y; é que os dois [interno e externo e os países X e Y] estão conectados necessariamente e dialeticamente porque ambos são internos à mundo-economia de cadeias mercantis, lutas de classes, e estruturas estatais.** Wallerstein sugere que a ênfase no mundo-sistema como um todo alterne entre a saliência de seus aspectos inter-e-intra-nacionais.” (idem, p. 190-191. Tradução própria)

Se tudo é interno ao sistema, a resposta de um local às pressões sistêmicas também influenciam esse sistema. Então o “externo” não é uma entidade que p#aira fora das fronteiras apenas emitindo sua influência. Ele também é influenciado pelos fatores locais. Isso nos remete novamente a idéia de sistema histórico. Dizemos que o sistema é histórico pois ele vai se formando e se modificando pela interação das partes, e por isso cada momento é único. É como diz Karel Kosik quando sugere como captar a realidade que para ele é a totalidade concreta:

“A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes.”(Kosik: 1976, p. 42)

Esta visão de uma dicotomia entre externo e interno não faz sentido na análise dos sistemas mundo. A segmentação interno e externo tem como referência as fronteiras políticas, como se os processos políticos, econômicos e culturais comessem e terminassem dentro das fronteiras. Isso tem a ver com o que Arrighi(1996: p.85) diz sobre nosso aparato conceitual nos ter feito pensar em “favor dos espaços de lugares que definem

o processo de formação do Estado e contra os espaços de fluxo de capital que definem o processo de acumulação capitalista.”

Aprendemos a olhar somente o que ocorre dentro do Estado nação (espaço de lugar), ignorando / abstraindo as conexões (espaço de fluxo). Mas este modo de ver perde consistência quando pensamos com outros conceitos, como por exemplo, as cadeias mercantis mundiais; nestes termos, o que é interno e o que é externo à cadeia? Quando olhamos uma cadeia mundial, que se estende por muitos países, observamos que a dicotomia interno-externo desaparece para os vários elos da cadeia. Esta dicotomia só retorna quando saímos da perspectiva da cadeia para a perspectiva(política) do Estado nacional. Do ponto de vista da cadeia o que é local e o que é sistêmico? Quando focam qualquer atividade econômica isoladamente (i.e. sem considerar as conexões para frente e para trás) ela é local. Assim tudo é local e nada é mundial, porque nesta perspectiva a atividade considerada é o todo ou é tida como o todo. Porém, se mais uma vez, ampliamos a perspectiva e buscamos as conexões/relações entre a tal atividade e as que lhe antecedem (fornecedores) e que lhes sucedem(compradores) poderíamos talvez constatar que ela é parte de um processo produtivo que se espalha por vários países. Assim, é parte de um processo mundial sistêmico. Ou seja, deixa de ser local quando é vista como parte de um todo.

Analogamente, se olharmos para o Estado não como uma coisa que paira acima da sociedade, e sim como relações, poderemos ver que essas relações têm um espaço de fluxo (hoje em dia o mundo inteiro) que não corresponde ao espaço de lugar das fronteiras políticas do território nacional. Essa relações se estabelecem frente a seus cidadãos e instituições, como também frente a outros Estados e também frente aos cidadãos e instituições dos outros Estados. São elas que formam o sistema. Vimos até aqui, que objetivo do Estado é acumular poder em relação a seus cidadãos e frente a outros estados no sistema interestatal. E esse poder está umbilicalmente relacionado com a capacidade financeira do aparelho estatal, que por sua vez tem a ver com a presença de elos lucrativos das cadeias mercantis dentro de suas fronteiras¹². Nesse sentido, o estado é importante para

¹² “Por causa da relatividade do poder, os Estados-nação estão engajados numa luta sem fim para incrementar ou preservar suas relativas posições de poder(...) num mundo em que o poder jaz na riqueza. Mudanças na distribuição da riqueza implicam em mudanças na redistribuição do poder, e no sistema político em si” (Gilpin, 1975p. 35, tradução própria)

acumulação em escala mundial pois pode atuar sobre os elos das cadeias mercantis dentro de seu território. Porém, como as cadeias mercantis perpassam vários territórios, a atuação de um Estado sobre os elos que se encontram em sua jurisdição encontra o interesse e o poder dos outros agentes como: outros Estados, capitalistas e trabalhadores ligados à cadeia. Isso complica as relações entre os Estados e os demais agentes do capitalismo, principalmente os outros Estados, pois estes pretendem aumentar seu poder no sistema pelos mesmos meios. Dessa forma, a soberania jurídica de um Estado encontra-se amarrada pelo sistema, pelas interconexões que se estabelecem na economia-mundo.

Os conceitos da economia mundo trazem à tona a necessidade de uma nova Economia Política. As três maiores ideologias expressam três enfoques sobre a relação entre economia e política, conforme o quadro abaixo.

TABELA 1: Ideologias de Economia Política

	Liberalismo	Marxismo	Mercantilismo
Natureza das relações econômicas	Harmoniosa	Conflitante	Conflitante
Atores	Indivíduos e firmas	Classes econômicas	Estados-nação
Objetivo da atividade econômica	Maximização do bem estar global	Maximização dos interesses de classe	Maximização do interesse nacional
Relacionamento política e economia	Economia deveria determinar a política	Economia determina a política	Política determina a economia
Teoria da mudança	Equilíbrio dinâmico	Tendência ao desequilíbrio	Mudanças na distribuição do poder

Fonte: Gilpin (1975, p. 27)

A própria noção de capitalismo da EPSM implica em inter-relação do poder político com o poder econômico e não em uma determinação de uma esfera em relação a outra, como mostra o quadro acima. Isso se dá quando consideramos que a produção está organizada globalmente, com elos das cadeias mercantis de um mesmo produto localizados em várias jurisdições políticas, o que confere um papel fundamental às relações interestatais para a lucratividade das atividades produtivas.

Consideramos que Gilpin(1975) nos oferece uma visão de Economia Política mais condizente com a análise dos sistemas-mundo. Para ele:

“O relacionamento entre economia e política é recíproco. De um lado, a política grandemente determina o sistema de atividades econômicas e canais na intenção de servir aos interesses dos grupos dominantes;(…) Por, outro lado, o processo econômico em si, tende à redistribuir poder e riqueza, isto transforma as relações de poder entre os grupos. O que, por sua vez, conduz a uma transformação no sistema político, daí surgindo uma nova estrutura de relacionamentos econômicos. Portanto, a dinâmica das relações internacionais no mundo moderno é largamente uma função da interação recíproca entre economia e política” (idem, p. 21/22, tradução própria)

Gilpin (1975), baseia suas análises na observação da operação das corporações trans-nacionais(CTN) norte americanas sob a proteção do Estado americano.¹³ As empresas têm suas atividades em várias jurisdições nacionais, com várias unidades operando em diferentes fases/atividades de produção coordenadas por uma estrutura central.

Como estas empresas buscam estabilizar uma fonte permanente de rendimentos ou oferta em uma economia estrangeira¹⁴, criam relações econômicas e políticas de caráter durável e significativa com o local em que se estabelecem. Isto precisa ser assim porque elas operam toda a rede em termos de uma estratégia global coordenada. Se um elo da cadeia localizado em algum país não funcionar segundo a estratégia global, pode haver problemas para a lucratividade da empresa.

Isto nos faz perguntar: quem garante que um Estado não vai trair o livre comércio, ou outra institucionalidade qualquer, para maximizar seus ganhos no curto prazo às expensas do sistema como um todo? Na visão de Gilpin, é essa probabilidade que torna necessário um poder para gerenciar e estabilizar o sistema, pois a economia liberal não funciona só pela mão invisível. Esse papel cabe ao Estado hegemônico no sistema mundial que o exerce pela força de seu aparato militar e pelo seu poder de causar dano pela interrupção de relações econômicas e financeiras.¹⁵ Essa análise de Gilpin se baseia nas suas observações de um período histórico do sistema mundial que chamamos de Ciclo Sistêmico de Acumulação (CSA) norte americano. Nem sempre foi assim. A proeminência

¹³ Neste ponto, vamos trazendo a análise para o período que estamos mais diretamente interessados, analisando mais de perto as relações internacionais como se dão no período do Ciclo Sistêmico de Acumulação (CSA) norte-americano que se inicia no pós 2ª guerra. O conceito de Ciclo sistêmico de acumulação e a caracterização do CSA norte americano serão vistos no próximo capítulo).

¹⁴ Gilpin (1975) descreve os diversos motivos que levam as empresas a investirem no exterior. Este detalhamento consta no seção (2.1.1) deste trabalho.

¹⁵ Porém, os demais Estados estão sempre tentando criar alternativas para escapar desses relacionamentos dependentes. Vejamos por exemplo o Movimento de não alinhamento dos países do terceiro mundo que vai ser tratado no Item 2.3.2.6.

e força econômica das corporações transnacionais norte americanas na produção mundial e a hegemonia política norte americana, com sua forma peculiar de exercê-la fazem parte de um ciclo que engloba o período de interesse de nosso trabalho. A caracterização deste ciclo e seu histórico serão assunto do próximo capítulo.

CAPITULO 2 - REVISÃO HISTÓRICA: O CSA NORTE AMERICANO – CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA E DO PADRÃO DE ACUMULAÇÃO EM ESCALA MUNDIAL

Para melhor estudar o sistema mundial, Giovanni Arrighi (1996) decompõe a duração completa do sistema capitalista em unidades mais manejáveis com base na idéia Braudeliana das expansões financeiras como fases finais de grandes desenvolvimentos capitalistas. Segundo ele, daí surge a idéia dos Ciclos Sistêmicos de Acumulação (CSA) que ele nomeou pelos lugares hegemônicos de cada época sendo assim, os ciclos de Gênova(séc XVI) , Holanda(séc. XVII e XVIII) , Inglaterra (séc. XIX) e Estados Unidos(séc. XX).

Segundo Arrighi(1996), a expansão do poder capitalista nos últimos 500 anos esteve associadas não apenas à competição interestatal pelo capital circulante (pelos meios de guerra como diria Charles Tilly), mas também à formação de estruturas políticas dotadas de capacidades organizacionais cada vez mais amplas e complexas para controlar o meio social e político em que se realizava a acumulação de capital em escala mundial. As mudanças de hegemonia no sistema mundial estiveram então associadas à liderança e proeminências dos lugares na acumulação de capital e também na administração do Estado e da guerra, e se baseiam numa percepção, difundida entre governantes e cidadãos do sistema de que, os interesses nacionais do Estado hegemônico incorporavam um interesse geral. Essas mudanças não significavam a ascensão de um país na mesma posição e com as mesmas características do anterior. Na verdade, elas estiveram associadas a uma verdadeira revolução organizacional nas estratégias e estruturas dos agentes preponderantes da expansão capitalista, ou seja, o Estado e a empresa capitalista. A análise de Arrighi se concentra nessas estratégias e estruturas mediante as quais esses agentes promovem, organizam e regulam a expansão ou a reestruturação da economia capitalista mundial.

Segundo o modelo dos Ciclos Sistêmicos de Acumulação, a conjuntura da economia mundo capitalista nos anos 1950, é de emergência da hegemonia norte americana. Como acabamos de dizer, sempre que ocorre uma mudança hegemônica, a nova hegemonia expressa um novo modelo empresarial e numa nova forma de administração do Estado e da guerra, que, por conseqüência, leva a uma mudança fundamental nas relações entre o

capital e o estado. No CSA americano o modelo empresarial que assume a liderança no processo de acumulação de capital em escala mundial é o das grandes corporações com integração vertical e burocraticamente administradas, associada a uma administração do Estado no modelo keynesiano.¹⁶

Nas próximas seções será mostrada a origem e configuração deste novo modelo hegemônico e as condições históricas em que se deram. Essa revisão histórica do sistema mundo concernente ao período servirá de pano de fundo para a contextualização das estratégias de desenvolvimento adotadas pelo estado brasileiro nos anos 50. Optamos por dividir em duas partes que se referem respectivamente às mudanças: 1) no processo de acumulação de capital; e 2) na gestão dos Estados e equilíbrio de poder internacional. São os mesmos vetores que foram observados por Aloísio Teixeira (1983) quando analisou a internacionalização do capital: primeiro, a generalização do padrão manufatureiro americano, ou seja, a grande corporação verticalmente integrada e; segundo, a constituição da hegemonia americana¹⁷.

Conforme dissemos na introdução, estes vetores são dois dos cinco que Wallerstein e Hopkins *et al* (1996) têm como formadores do sistema como um todo. Como ambos os processos se desenvolvem e evoluem em conjunto, optamos por apresentar os dois vetores em separado a princípio, para ao final, estabelecer uma síntese conclusiva que apresente os dois processos concomitantemente. Assim será dividido este capítulo.

2.1 Vetor estrutura da produção mundial: Inovações na empresa capitalista e generalização do padrão manufatureiro americano.

Após a segunda guerra mundial, a acumulação de capital passou por um de seus melhores momentos na história, ficando o período de 1945 à 1967 conhecido como a “era

¹⁶ É o que a escola da regulação francesa chama de modelo Fordista-keynesiano.

¹⁷ Segundo Teixeira (1983, p. 129) “se depender da ótica pode-se privilegiar as características organizacionais da grande corporação americana como causa da internacionalização do capital ou dizer que é próprio da natureza constitutiva de um sistema que se estabelece à escala mundial. Numa, perde-se o movimento geral pela redução do objeto de análise, noutra perdem-se as peculiaridades de cada período, aparecendo a internacionalização como fenômeno característico do capitalismo em todas as fases de sua existência.”

de ouro” do capitalismo. E certamente o foi, ao menos para os países do centro da economia-mundo. A produção mundial cresceu a taxas jamais vistas, os mercados tornavam-se cada vez mais integrados e caminhando em direção de uma liberalização cada vez maior.

Uma das características deste período, segundo Wallerstein e Hopkins *et al*(1996) foi o invencível poder econômico americano representado pela vantagem tecnológica e pela força institucional de suas firmas, que provocaram transformações estruturais na economia-mundo. A própria integração da economia mundo foi trazida pela expansão do escopo espacial das atividades empresariais. O crescimento e alocação da capacidade e atividade produtiva na economia mundo foi resultado das atividades dessas empresas (Pesquisa e desenvolvimento -P&D-, produção, transporte, distribuição e financiamento).

Mas o que são essas empresas americanas e como surgiram e se tornaram institucionalmente tão fortes?

Durante a grande depressão de 1873-1896, (caos sistêmico do CSA Britânico) as comunidades empresariais inglesas, alemãs e americanas, reagiram de modos diferentes aos desafios criados pela pressão competitiva que pairava sobre o sistema britânico de empresas familiares comerciais:

“A grande depressão de 1873-1896 foi um marco decisivo tanto nas relações entre as empresas quanto nas relações entre os estados. Marcou o início da transição do sistema britânico de empresas familiares para o sistema norte-americano de empresas multinacionais verticalmente integradas e burocraticamente administradas.(...)A transformação ocorreu por um deslocamento espacial do centro do sistema e uma mudança fundamental na maneira como as empresas comerciais se relacionavam entre si e com os governos.” (Arrighi, 1996, p.130)

Basicamente havia dois recursos para controlar a concorrência e aumentar os lucros: a integração horizontal e a integração vertical:

1) Integração horizontal- “ fusão de empresas, através de associação, incorporação ou assunção do controle, usando os mesmos insumos para fazer os mesmos produtos para os mesmos mercados.” (Arrighi e Silver *et al*, 1999. p. 132) Ou seja, a fusão de empresas concorrentes. As vantagens desse tipo de organização são: organizar compras e vendas conjuntas e utilizar economias de escala e poder de barganha para aumentar os lucros,

dividir os gastos para desenvolver novas tecnologias, e organizar operações de maneira mais eficiente.

2) Integração vertical - fusão das operações de uma empresa com a de seus fornecedores e clientes, de modo a garantir suprimentos “ascendentes” para a produção primária e escoamentos “descendentes” para o consumo final.

Segundo Ingham (1995, *apud* idem), a Inglaterra estava presa a uma via de desenvolvimento que não conseguia abandonar. Sua estrutura altamente descentralizada e especializada herdada da expansão industrial anterior impedia o sistema de empresas britânico de mover-se em direção à integração horizontal ou vertical.¹⁸

As comunidades alemãs e americanas se moveram inicialmente em direção à integração horizontal. Na Alemanha esse sistema prosperou mais pois as oportunidades de buscar a integração vertical esgotaram-se com rapidez.¹⁹ Já a comunidade americana teve menos êxito na primeira tentativa de se mover para integração horizontal mas foi a mais bem sucedida na prática da integração vertical.²⁰ E foi justamente esse tipo de empresa a responsável pela recuperação da lucratividade do capitalismo. Mais do que uma inovação tecnológica, foi uma inovação organizacional.

Segundo Chandler(1996), esse tipo de empresa (integrada verticalmente) tem várias unidades operacionais e é gerenciada por uma hierarquia de executivos assalariados. Cada unidade tem seu próprio escritório administrativo, suas próprias contabilidades que podem ser auditadas. Cada uma pode teoricamente operar em um negócio independente.

Antes do surgimento desse tipo de organização as atividades se davam em pequenas firmas, com administração pessoal e eram coordenadas por mecanismos de preços (coordenação via mercado, ou *invisible hand*). A moderna empresa suplantou a pequena quando a coordenação administrativa (*visible hand*) permitiu maior produtividade, custos

¹⁸ Ao contrário disso, segundo Arrighi e Silver *et al.* (1999, p. 135), “durante todo o século XIX, a indústria britânica em geral e a indústria têxtil mais especificamente haviam mostrado mais uma tendência à fissão do que a fusão, os subprocessos de seqüenciais de produção e do intercâmbio – isto é, para a ‘desintegração vertical, em vez da integração’”

¹⁹ Para uma melhor explicação da razão da Alemanha não avançar na integração vertical inicialmente ver Arrighi e Silver *et al.* (1999) e Arrighi (1996).

²⁰ Nos EUA o tipo de organização horizontal foi tornado ilegal em 1890 pela lei Antitrustes de Sherman. Lá, a centralização do capital se deu com impulso de buscar uma integração vertical. Como frisou Alfred Chandler, as fusões horizontais – ineficientes, impopulares e, a partir de certo momento ilegais – foram abandonadas.

menores e lucros mais altos do que a coordenação via mercado. As vantagens da coordenação de firmas verticalmente integradas foram, por exemplo: rotinização das transações entre as unidades, baixando os custos dessas transações; ligação da administração da unidade produtiva com unidades compradoras e distribuidoras, reduzindo os custos de informação sobre o mercado e fontes de oferta; a internalização de muitas unidades permitiu o fluxo de bens de uma unidade para outra fosse administrada representando, além de uma economia de custos, uma grande economia de velocidade. Nesse sentido, a moderna empresa(*visible hand*) substituiu o mercado(*invisible hand*) como mecanismo de coordenação das atividades econômicas. Agora essas atividades seriam submetidas à lógica da ação administrativa e do planejamento à longo prazo.(idem)

Um exemplo bastante ilustrativo das vantagens da integração vertical sobre a integração horizontal é dado por Chandler (1977, p. 335, *apud* Arrighi, 1996, p. 301/302), ao citar um relatório anual de uma companhia formada pela fusão de três empresas regionais (*The National Biscuit Company*), onde consta o seguinte:

“(..) quando esta companhia começou, acreditava-se que devíamos controlar a concorrência e que, para fazê-lo, deveríamos combater os competidores ou comprá-los. A primeira alternativa significava uma guerra de preços destrutiva e uma grande perda de lucros; a segunda, uma capitalização constantemente crescente. A experiência logo nos provou que, em vez de trazer o sucesso, perseverar em qualquer desses cursos nos levaria ao desastre. Isso nos levou a ponderar se era necessário controlar a concorrência, (...) Logo nos convencemos de que deveríamos buscar o sucesso dentro da própria companhia.”

Para Arrighi (Idem, p.302), “buscar o sucesso dentro da própria companhia significava , acima de tudo, retirar do mercado a integração e a coordenação do fluxo físico de mercadorias, desde a compra de insumos primários até a venda dos produtos finais.”

Esse processo ocorreu primeiramente em poucos setores ou indústrias onde a inovação tecnológica e mercados em crescimento criaram alta velocidade e alto volume de saídas. Com a tecnologia ficando mais sofisticada, a demanda garantida pelo estado americano no período de guerra e mercados se expandindo no pós-guerra²¹, a coordenação administrativa tomou o lugar do mercado em uma crescente porção da economia:

²¹ Como veremos a seguir no item 2.1.1.

“em ramo após ramo da economia doméstica norte –americana , dos cigarros e carnes enlatadas até os equipamentos de escritório e agrícolas, empresas seletas moveram-se no sentido de trazer para dentro de si os subprocessos sucessivos de produção e comercialização que vinculavam a obtenção de insumos primários à colocação dos produtos finais.” (Arrighi, 1996, p. 139)

2.1.1 Transnacionalização das empresas

Tão logo o processo de substituição do capitalismo familiar pelo capitalismo das corporações verticalmente integradas estava concluído, as empresas estadunidenses tornaram-se multinacionais. Em 1902, os europeus já falavam de uma “invasão americana” e, em 1914, os investimentos diretos norte-americanos no exterior corresponderam a 7% do PIB dos EUA, a mesma percentagem de 1966, quando os europeus novamente se sentiram ameaçados pelo “desafio americano”. (Arrighi, 1996)

O Estudo de Hobson(1983) sobre as grandes corporações norte americanas no fim do século XIX já revela uma tendência a internacionalização. Segundo ele, qualquer forma de crescimento trustificado conduz necessariamente a uma concentração de capital financeiro que não pode ser reinvestido dentro do próprio truste. Deve expandir-se para fora. Os novos lucros têm de ser transformados em capital financeiro geral e dirigidos para a formação e financiamento de outras grandes empresas. Por maior que seja a extensão do espaço nacional monopolizado e protegido pelo estado nacional, como por exemplo os EUA, a expansão contínua dos lucros excedentes obriga a buscar mercados externos tanto para mercadorias como para os investimentos diretos e exportação “financeira” de capital.

Um fator que possibilitou essa expansão foi o acúmulo de lucros nas empresas nos anos de guerra e pós guerra. (Doob:1983)²² A partir dos anos 50, a capacidade financeira das empresas aliou-se à capacidade organizacional criada pela integração vertical. As empresas podiam simplesmente coordenar mais uma planta em qualquer lugar do mundo tirando proveito das potencialidades locais.

Gilpin (1975) aponta as diversas razões para as corporações investirem no exterior. No caso das indústrias extrativas como petróleo e minerais, cujas empresas geralmente

²² Em grande parte possibilitado pela economia de guerra norte americana e pelo compromisso do governo em manter a demanda agregada elevada utilizando-se das políticas do *New Deal*, conforme veremos a seguir (item 2.1.2).

comandam desde a extração, refino, transporte e marketing, a motivação se deu pela descoberta de valiosas fontes externas de ofertas e pelos custos decrescentes do transporte oceânico. No período do entre-guerras os principais esforços foram na busca por petróleo. Já no pós guerra, como consequência da pesada drenagem de recursos na II guerra, os EUA passaram também a ter déficits em muitas matérias primas importantes. Com a retração da Europa e a descoberta de minérios de alta qualidade na América Latina, Canadá, África (ou em qualquer lugar), as corporações americanas logo expandiram suas operações no exterior. Somando-se a isso, a guerra da Coreia e o medo de um prolongado conflito com a URSS levaria o Estado Norte-Americano a encorajar os investimentos em minerais e petróleo.

Na indústria manufatureira a questão é um pouco mais complicada. Conforme questiona Gilpin(1975), por que deveria uma empresa incorrer nos custos e riscos de manufaturar no exterior, se ela poderia mais facilmente, talvez mais lucrativamente exportar ou licenciar suas patentes para uma empresa estrangeira? Para este autor existem dois tipos de resposta: uma econômica e uma resposta que envolve políticas públicas.

A resposta econômica inclui o seguinte:

a) Desenvolvimentos tecnológicos contemporâneos: revolução nos transportes e na comunicação que possibilitam uma coordenação das atividades a nível mundial.

b) Evitar a concorrência minando os investimentos locais: Os grandes oligopólios americanos se instalam com superioridade sobre indústrias locais estabelecendo o padrão e a escala que empresas em fase inicial não conseguem atingir.

c) Evitar desenvolvimento imitativo

d) Relação com o ciclo de vida do produto sendo um produto novo inicialmente exportado, e depois produzido em solo estrangeiro buscando-se baixos custos de produção.

e) O câmbio fixo de 1945 à 1971 induziu as firmas a produzirem fora ao invés de exportarem.

A resposta de política pública defende basicamente que o IED foi produto de políticas públicas específicas, como a lei tributária americana que encorajava a formação de oligopólios e investimento externo.

De fato, conforme constatam Arrighi e Silver *et al* (1999), o governo dos Estados Unidos possibilitou a expansão transnacional de suas empresas oferecendo incentivos

fiscais, e planos de seguros às firmas americanas que atuavam no exterior, além de proteção militar e política.

Dissemos anteriormente que a integração da economia-mundo foi trazida pela expansão do escopo espacial das atividades empresariais das firmas transnacionais. Porém, segundo Wallerstein e Hopkins *et al* (1996), a tendência observada foi de um ciclo de diferentes modos de integração sucessivos. Por exemplo: nos anos 50 predominou ainda o comércio internacional. Nesse período começaram a crescer os IED que se tornaram predominantes apenas nos anos 60.

De fato, conforme observa Teixeira (1983, p.175), até meados dos anos 50 (período que nos interessa mais diretamente),

“não se observa ainda a generalização da ‘filialização’ manufatureira, que virá a florescer posteriormente, através do salto das barreiras alfandegárias, regionais ou locais, com a implantação de unidades produtivas novas. (...) Os investimentos americanos no exterior não têm sua principal origem em investimentos diretos; mas sim, particularmente após o término do plano Marshall em 1951, em um aumento dos gastos militares.”

Os dados da tabela à seguir corroboram essa informação. Embora se refiram apenas aos investimentos norte-americanos, podemos perceber o grande aumento entre 1960 e 1970. Para os anos entre 1950-1957 a tabela é ainda mais útil se consideramos que nesse período, os IED americanos constituem o grosso do IED mundial. Nesse mesmo período os IED estavam em boa parte localizados no Canadá e AL (América Latina) (69% do total em 1950 e 66% em 1957), e nos setores de extração mineral e petróleo. À medida que o investimento americano foi se direcionando para a indústria da transformação decaía o percentual aplicado na AL. A porcentagem do investimento americano na AL sobre o total sofreu uma queda de 38,8% em 50 para 31,7% em 1957 e chegaria a apenas 18,8% nos anos 70. Nesses mesmos intervalos a participação da extração mineral e petróleo sobre o total dos IED foi de 38,33%, 45,77%, caindo para 35,76% em 1970. Isso reflete um movimento do capital americano naquele período impulsionado pela política de Guerra Fria que incentivava a obtenção, por parte das corporações americanas, de minérios estratégicos

e petróleo para a reconstrução da Europa e preparação para uma possível guerra aberta com a URSS. Vemos aí como se interconectam a produção mundial e estratégias geopolíticas.

Tabela 2 - Valor de IED (estoque) dos Estados Unidos no estrangeiro: Valores em fim de ano por região geográfica e setor de atividade (US\$ milhões)

	ano	total	Extração mineral e agricultura	Petróleo	Indústria de transformação
Conjunto do mundo	1950	11788	1129	3390	3831
	1957	25394	2634	8991	7898
	1960	31865	2997	10810	11051
	1970	78090	6137	21790	32231
Canadá	1950	3579	334	418	1897
	1957	8769	996	2154	3512
	1960	11179	1325	2664	4827
	1970	22801	3014	4809	10050
outros países ocidentais (américa Latina)*	1950	4576	628	1416	781
	1957	8052	1238	3060	1675
	1960	8365	1319	3122	1521
	1970	14683	2037	3929	4604
Europa	1950	1173	21	424	933
	1957	4151	50	1184	2077
	1960	6691	49	1763	3804
	1970	14683	2037	3929	4604
Inglaterra	1950	847	3	123	542
	1965	5123	2	1093	3306
	1970	8015	1	1852	4988
Mercado Comum	1950	637	(+)	210	313
	1965	6304	16	1624	3725
	1970	11693	15	2525	7126

Fonte: Teixeira (1983). (*) Original em Teixeira (1983) consta apenas “outros países ocidentais”. No entanto em dados da mesma fonte utilizados por Vianna (1987) os valores para América latina conferem com valores utilizados por Teixeira para “outros países ocidentais”. (+) Valores não detalhados mais incluídos no total.

2.1.2 NECESSIDADE DE DEMANDA AGREGADA

A exportação de capital através do IED, além de trazer consigo um pacote de administração, tecnologia e escala de produção, exigia também um consumo de massa e um planejamento da demanda agregada que garantisse o consumo. A propaganda não era suficiente para superar o “puritanismo de consumo”. Era necessário criar um padrão de consumo condizente com a estrutura de produção das grandes corporações. (Arrighi e Silver *et al* :1999). Como criar esta demanda?

O que garantiu a demanda necessária para tirar as empresas do buraco da grande depressão foram os gastos governamentais do *New Deal* e a guerra. Segundo DeGrase (1983, *apud* Arrighi e Silver *et al.*,1999), os gastos militares sem precedentes em períodos de paz, aliados ao compromisso do governo federal norte-americano, nos termos da lei do emprego de 1946, de manter o emprego máximo e a maior demanda global possível, permitiram que amadurecessem as inovações estratégicas e estruturais introduzidas pelas empresas americanas durante as décadas de 1920 e 1930.

A forma multidivisional de organização tornou-se um instrumento fundamental para atender a demanda de equipamentos militares e científicos avançados feita pelo governo federal dos Estados Unidos. Sob a égide do “Estado de guerra/bem estar”, a luta das empresas norte americanas para superar o “puritanismo do consumo” – através da propaganda e a obsolescência embutida nos produtos- finalmente conseguiu criar mercados regulares e crescentes para suas linhas de produção em massa e suas estruturas burocráticas.(Idem)

Mas para o capitalismo mundial funcionar em um sistema inteiramente novo, do ponto de vista de suas empresas líderes seria necessário que o padrão de consumo em massa se espalhasse, caso contrário ocorreria uma crise de superprodução e o retorno da depressão que assolou o mundo nos anos 30. O *New Deal* deveria ser adotado nos outros estados aliando desse modo o padrão fordista de produção ao padrão de planejamento da demanda do Estado Keynesiano. Como veremos a seguir, isso exigiria “generosos desembolsos” financeiros por parte do governo americano para a reconstrução de seus aliados e também antigos inimigos. Mas por que o governo americano faria isso? Essa pergunta nos remete aos objetivos políticos de hegemonia mundial americana.

2.2 Vetor Sistema Interestatal – Criação da ordem mundial sob hegemonia americana

Apesar de os EUA serem a maior potência econômica, desde a virada do século até antes da Segunda Guerra, a Europa era o centro político e financeiro do mundo. Com o início das hostilidades na Europa, os estadistas americanos passam a formular um projeto de reorganização do mundo a ser empreendido após o término do conflito, com o objetivo claro de uma deseuropeização do mundo, em termos tanto políticos como econômicos. (Teixeira,1983)

Nesse sentido, os EUA procuraram romper com sua postura introvertida em relações internacionais, e partiram para a organização de mundo sob sua hegemonia. Foi um ato consciente de criação de um governo mundial, de uma supremacia global. Segundo Thomas McCormick (1989, p.33, *apud* Arrighi e Silver *et al*:2001, p. 91), os líderes norte-americanos entraram na segunda guerra mundial “não apenas para derrotar seus inimigos, mas para criar a base geopolítica de uma ordem mundial do após guerra que eles construiriam e liderariam.”. Na perseguição desse objetivo ambicioso, foram primordialmente guiados pelo pragmatismo, mas o conhecimento dos precedentes britânicos durante as guerras napoleônicas sem dúvida ajudou, pois

“a grã-bretanha só entrou no grande teatro europeu quando a guerra (contra Napoleão) já havia atingido seu estágio final e decisivo. Sua presença militar direta funcionou no sentido de inibir a tentativa, por parte de qualquer nação continental, de ocupar o lugar da França na estrutura de poder do continente, e reforçou a legitimidade da reivindicação britânica de ter uma palavra dominante nas negociações de paz. De forma paralela, os EUA só entraram no teatro Europeu na fase final e decisiva da 2ª guerra mundial. A operação Overlord, sua invasão da França em junho de 1944 e seu avanço para o leste em direção à Alemanha restringiram as ambições potenciais russas no ocidente e garantiram que a América se sentasse à cabeceira da mesa nas negociações de paz.” (idem, p. 91)

De fato, os EUA saíram da 2ª guerra com uma supremacia militar e econômica incontestável enquanto a Europa estava em situação bastante precária²³.

²³ Os EUA operavam sua indústria a plena capacidade e o desemprego havia caído de 14,6 % em 1940 para 1,2% em 1944. concentravam cerca de 2/3 das reservas em ouro mundiais, eram auto-suficientes em energia e suas empresas petrolíferas já vinham ocupando fontes externas de petróleo desde os anos 20, além de possuírem o monopólio das armas nucleares. (Teixeira:1983)

A liderança americana no sistema interestatal era justificada ideologicamente (pelos próprios americanos) por um objetivo de promover segurança, paz duradoura e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico internacional sob hegemonia norte-americana. Tratava-se de não se repetirem os erros do pós 1ª guerra, que permitiram no campo econômico a ocorrência de uma grande depressão, e no campo político, devido à falta de preocupação com segurança, o surgimento de Hitler²⁴ e a escalada dos conflitos na Europa que desencadearam a segunda guerra mundial. Ambos os fenômenos eram vistos como resultado do vazio de poder no sistema mundial no período entre guerras, causado pelo debilitamento do centro inglês e pela incapacidade ou hesitação dos EUA em assumir a liderança da economia mundial. Conforme Hobsbawm (1995, p. 266-267):

“quatro coisas pareciam claras para os formuladores de decisões. A catástrofe do entre guerras, que de modo nenhum se devia deixar retornar, se devera em grande parte ao colapso do sistema comercial e financeiro global e à conseqüente fragmentação do mundo em pretensas economias ou impérios nacionais autárquicos. O sistema global fora um dia estabilizado pela hegemonia, ou pelo menos centralidade de economia britânica e sua moeda, a libra esterlina. No entreguerras a Grã-Bretanha e a libra não eram mais suficientemente fortes para carregar esse fardo, que agora só podia ser assumidos pelos EUA e o dólar. (A conclusão, naturalmente, despertava entusiasmo mais genuíno em Washington que em outras partes.) Terceiro, a grande depressão se devera ao fracasso do livre mercado irrestrito. Daí em diante o mercado teria de ser suplementado pelo esquema de planejamento público e administração econômica, ou trabalhar dentro dele. Finalmente, por motivos sociais e políticos, não se devia permitir um retorno ao desemprego em massa.”

Na visão de Roosevelt, os EUA deveriam ocupar esse vazio de poder e as medidas políticas para o mundo livre deveriam se basear: “[n]o poderio militar norte-americano, estrategicamente posicionado no mundo inteiro, [n]um novo sistema monetário baseado no dólar, ajuda econômica à países destruídos e ligações políticas realizadas através da ONU e outros órgãos internacionais.” (Schurmann:1974, p.5, *apud* Arrighi e Silver *et al*: 2003, p.97)

Na esfera econômica o desafio fundamental para os EUA era reconstruir o mercado mundial capitalista baseado no multilateralismo – ausência de barreiras para transferir

²⁴ A princípio a URSS e o comunismo não eram vistos como inimigos devido à colaboração na II guerra.

mercadorias e capital através das fronteiras das nações, e não discriminação de exportações.

²⁵ Os acordos de Bretton Woods foram uma primeira tentativa nesse sentido.

2.2.1 Acordos de Bretton Woods

A nova institucionalidade econômica foi definida nos acordos de Bretton Woods, em que se estabeleceu o padrão ouro-divisas, tendo o dólar como moeda internacional de reserva além da criação do BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e do FMI (Fundo Monetário Internacional).

As principais regras estabelecidas foram:

- 1) Preço fixo do ouro em 35 dólares por onça.
- 2) Principal moeda de reserva passou a ser o dólar, cuja conversibilidade em ouro, ao preço fixado, era garantida pelo tesouro americano aos bancos centrais estrangeiros.
- 3) Taxas de câmbio fixas, devendo cada país membro declarar a paridade de sua moeda em relação ao dólar, e comprometer-se a variá-las nos limites máximos de 1%, para mais ou para menos.
- 4) O FMI emprestaria para corrigir os desajustes cíclicos do balanço de pagamento dos membros.
- 5) O BIRD teria como função principal de conceder empréstimos para financiar investimentos nos países membros. (Teixeira, 1983)

Esse sistema estava tacitamente sujeito à pressão política que vinha de Washington e refletia a nova ordem política mundial, com a transposição do *New Deal* para o mercado

²⁵ O trabalho de Condliffe(1963), apresentado à seção norte americana do Comitê para a Reconstrução Econômica da Câmara Internacional de Comércio, nos dá uma idéia das intenções e motivações americanas na promoção do desenvolvimento econômico mundial. Segundo ele, era necessário promover o desenvolvimento econômico mundial e uma corrente livre de comércio internacional para: a) criar novas fronteiras para aplicar o excesso de poupança fora do país evitando flutuações cíclicas; b) ocupar a capacidade aumentada dos países industriais; c) Exportar bens de produção pois estes iriam sobrar quando acabasse a guerra; d) aumentar os níveis de consumo dos países atrasados para aumentar a demanda por exportações;

financeiro internacional, ou seja, a substituição da regulação privada do mercado pela regulação pública(americana). Para complementar o quadro, as regras do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) teriam como proposta liberalizar o comércio internacional. O acordo firmado em outubro de 1947 continha os seguintes princípios fundamentais.

- 1) O comércio não deve estar sujeito a nenhuma discriminação.
- 2) Única forma aceitável de proteção a indústria nacional são as tarifas alfandegárias, nenhuma outra forma seria aceita nem mesmo o contingenciamento de importações.
- 3) Consultas entre os países para evitar prejuízo nas trocas internacionais.
- 4) As rodadas do GATT deveriam servir para encaminhar negociações com vistas à redução de barreiras ao comércio. (Idem)

Porém, a rodadas do GATT acabaram não passando de declarações de intenções. As duas únicas instituições de fato criadas foram o Banco Mundial e o FMI que se tornaram, na prática, subordinados à política americana. Iriam promover o investimento internacional e manter a estabilidade do câmbio, além de tratar de problemas de balanços de pagamentos. (Hobsbawn:1995;Teixeira:1983). As medidas para estabelecer uma rede de pagamentos e comércio livre e multilateral desabaram dois anos após a vitória na 2ª Guerra devido à escassez de divisas nos principais países industrializados do mundo, uma vez que suas reservas haviam sido gastas durante a guerra. A solução desse problema foi uma distribuição da liquidez mundial que estava concentrada nos EUA através do Plano Marshall e o posterior aumento dos gastos militares para proteger o mundo livre. Estes serão nossos próximos assuntos.

2.2.2 Extensão do New Deal – Visão unimundista de Roosevelt e Escassez de dólares

Os EUA já tinham dado uma prova de que o *New Deal*²⁶ de Roosevelt, com o estado de bem estar social e a manutenção da demanda agregada era um modelo de desenvolvimento a ser seguido. A transnacionalização das empresas só poderia concretizar-se se ambiente semelhante fosse criado nos outros países. Daí o ideal Rooseveltiano de um *New Deal* mundial com o livre comércio multilateral, sem restrições aos investimentos e às exportações. Esta ordem estava expressa nos acordos de Bretton Woods e nas sucessivas rodadas do GATT²⁷.

Além disso, como dissemos anteriormente, havia a consciência por parte de quase todos os governantes que a grande depressão se devera ao fracasso do livre mercado irrestrito. O mercado teria de ser suplementado pelo esquema de planejamento público e administração econômica, ou trabalhar dentro dele. (Hobsbawm, 1995; Wallerstein e Hopkins, 1996)

Segundo Roosevelt, o *New Deal* deveria espalhar-se pelo mundo. “Um governo de peso devia gastar de forma liberal para obter segurança e progresso. Assim, a segurança do pós-guerra exigiria desembolsos generosos dos EUA, a fim de superar o caos criado pela guerra” (Arrighi e Silver et al, 2001, p.96). Porém não era fácil convencer os congressistas americanos a fazer esses desembolsos generosos para reconstrução dos seus antigos inimigos, pois,

“ a única forma de redistribuição da liquidez mundial que não deparava com a oposição do congresso eram os investimentos externos particulares. Criaram-se muitos incentivos para aumentar o fluxo do capital norte americano para o exterior. Mas, a despeito dos incentivos, esse capital não se mostrava disposto a romper o círculo vicioso que cerceava sua própria expansão global. A baixa liquidez externa impedia os governos estrangeiros de eliminar os controles cambiais; os controles cambiais tiravam do capital norte-americano o estímulo para o exterior; e os pequenos fluxos de investimentos estrangeiros privados dos EUA mantinham a baixa liquidez no exterior.” (Block: 1977, p. 114, *apud* Arrighi e Silver, 2001, p.96-97)

²⁶ O *New Deal* (cuja tradução literal em português seria "**novo acordo**" ou "**novo trato**") foi o nome dado à série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana, e assistir aos prejudicados pela Grande Depressão. O nome dessa série de programas foi inspirado no *Square Deal*, nome dado pelo anterior Presidente Theodore Roosevelt à sua política econômica. <pt.wikipedia.org> acesso em: 01/08/2007.

²⁷ Lembrando que as rodadas do GATT, como dissemos anteriormente, não foram efetivamente implementadas.

Sendo assim, a escassez de dólares dos inimigos derrotados e das demais nações destruídas pela guerra foi o principal empecilho para o estabelecimento do *New Deal* a nível mundial. A insolvência fiscal da Europa e Japão ameaçou fechar os mercados ultramarinos aos EUA e daí destruir as possibilidades de integração econômica multilateral. Conforme constata Teixeira (1983,p.156),

“Os países europeus e o Japão estavam numa situação, no que respeita à sua indústria e suas finanças, bastante precárias. Todos eles achavam-se extremamente necessitados de ampliar suas exportações, tanto para fins de reconstrução e substituição de equipamentos como para o consumo básico de suas populações. E tais produtos só podiam ser encontrados nos EUA. Por outro lado a capacidade de importar daqueles países, dado o esgotamento de suas reservas como resultado da própria guerra, dependia do volume de suas exportações e este, da própria recuperação da indústria.”

O excedente comercial que os EUA mantinham com a Europa antes da guerra, era compensado pelas compras de matérias-primas das colônias européias na África, Ásia e Oriente Médio. Isso fornecia os dólares para os europeus, através das vendas de manufaturados às colônias, e repatriamento dos lucros dos investimentos coloniais. Esse comércio triangular fornecia as bases para as relações multilaterais de comércio. A guerra minou os investimentos Europeus nas colônias, e muitas delas estavam se tornando independentes e, portanto, livres para comercializar com quem bem entendessem, inclusive com o bloco soviético. Com isso, a Europa passara a depender de suas exportações para gerar moeda de troca internacional. (Wallerstein e Hopkins *et al.*: 1996)

Em suma, o problema para se estabelecer um comércio livre e multilateral é que a Europa e o Japão estavam arruinados pela guerra e sem divisas (dólares) para sequer repor seu estoque de capital, que deveria ser fornecido pelos EUA. Como sair desse impasse? Era necessária uma redistribuição da liquidez mundial e um restabelecimento do comércio da Europa e Japão com suas ex-colônias para que ambos ficassem menos dependentes de bens primários dos EUA, o que era mais um modo de preservar suas reservas em dólares para a reposição do estoque de capital. Para esse segundo ponto também era essencial garantir uma política de portas abertas ao comércio e investimentos nas periferias, incluindo as recentes ex-colônias, agora independentes. **Assim, tanto a redistribuição da liquidez**

quanto a política de portas abertas no terceiro mundo faziam parte da estratégia de recuperar o centro da economia mundo para restabelecer o comércio internacional.

Manter portas abertas no terceiro mundo não era problema. Problema era a redistribuição da liquidez. Havia dois grupos de interesses no Congresso Americano: os nacionalistas (direita republicana) representante de interesses locais/regionais enraizados no mercado doméstico, que eram extremamente relutantes em aumentar impostos para reconstruir seus antigos competidores militares e econômicos; e os Internacionalistas, que simbolizavam os advogados cosmopolitas como Dean Acheson (secretario de Estado do governo Trumann) e John J. McCloy, representantes de corporações multinacionais e banqueiros com seus entusiasmados interesses em comércio internacional e mercados ultramarinos. Havia apenas uma questão que poderia uni-los : Segurança. (Wallerstein e Hopkins et al, 1996)

Mas que ameaça poderia haver, se o país tinha uma localização geográfica privilegiada em termos de proteção, se as outras potências estavam destruídas e se, a segunda maior potência, a URSS estava muito aquém da capacidade econômica e militar americana. A solução para romper com o isolamento norte americano foi a “invenção da guerra fria”²⁸.

²⁸ Fiori(2004), teoriza sobre a necessidade de uma ameaça no sistema interestatal para que o poder do Estado continue a se expandir: “na medida em que as primeiras unidades de poder territorial foram dando origem a estruturas de poder mais amplas e complexas por causa das guerras e da centralização do poder duas coisas foram ficando cada vez mais claras: em primeiro lugar, as guerras aumentam os laços de integração e mútua dependência entre os poderes territoriais deste sistema político que nasceu na Europa a partir do séculos XIII e XIV; em segundo lugar, do ponto de vista estritamente lógico, os poderes expansivos ganhadores no jogo da guerra, dentro deste sistema político, não podem destruir seus concorrentes/adversários, ou estão obrigados a recriá-los, uma vez concluída a submissão ou destruição do adversário anterior. Se isto não ocorrer, o “poder expansivo” perde “energia” porque desaparece a força e o mecanismo através do qual ele pode seguir acumulando mais poder. E, portanto, nesse tipo de sistema político territorial, na ausência de uma concorrência espontânea, o poder expansivo tem que gerar o seu próprio concorrente ou inventar algum adversário que permita a seqüência do “jogo da guerra”. Este talvez seja o segredo mais bem guardado deste sistema: o próprio “poder expansivo” é quem cria ou inventa , em ultima instância, os seus competidores e adversários, indispensáveis para sua própria acumulação de poder.” (idem: p. 28)

2.2.3 A invenção da guerra fria – do unimundismo para o livre-mundismo

Para Hobsbawn(1995), a peculiaridade deste conflito era que não existia perigo iminente de guerra mundial. Apesar da retórica apocalíptica²⁹, principalmente por parte dos americanos, as duas superpotências aceitaram a distribuição do mundo e os termos dos acordos fixados através de várias conferências de cúpula entre, Roosevelt, Churchill e Stalin³⁰. Qualquer avaliação racional constataria que a Rússia não era expansionista e não representava perigo a quem estivesse fora da zona de ocupação do exército vermelho, nada justificava a paranóia. No entanto,

“um inimigo externo ameaçando os EUA não deixava de ser conveniente para governos americanos que, haviam concluído corretamente, que seu país era agora uma potência mundial – na verdade, de longe a maior – e que ainda viam o “isolacionismo” ou protecionismo defensivo como seu grande obstáculo interno. Se a própria América não estava segura, não havia como recusar as responsabilidades – e recompensas – da liderança mundial, como após a primeira guerra mundial. Mais concretamente, a histeria pública tornava mais fácil aos presidentes obter de cidadãos, famosos por sua ojeriza em pagar impostos, as imensas somas necessárias para a política americana. E o anticomunismo era genuína e visceralmente popular num país construído sobre o individualismo e a empresa privada, e onde a própria nação se definia em termos exclusivamente ideológicos (“americanismo”) que podia na prática conceituar-se como um pólo oposto ao comunismo. Não foi o governo americano que iniciou o sinistro e irracional frenesi da caça as bruxas, mas demagogos exceto isso insignificantes – alguns deles, como o notório senador Joseph McCarthy, nem mesmo particularmente anti-comunistas – que descobriram o potencial político da denuncia em massa do inimigo externo.”(Hobsbawn:1995, p 232).

²⁹ Vemos em Rabe(1988), um exemplo da retórica apocalíptica do governo americano. Segundo ele, o secretário de Estado do governo Eisenhower, John Foster Dulles, declarou no Comitê de relações externas do Senado, que o comunismo soviético era “ *not only the gravest threat that ever faced the United States, but the gravest threat that ever faced what we call western civilization, or indeed, any civilization wich was dominated by a spiritual faith.*” (idem, p. 29).

³⁰ Wallerstein(2004) concordaria com essa avaliação. Segundo ele, o acordo de Yalta(1945) possuía basicamente três cláusulas: “Primeiro, o mundo seria dividido de fato em uma zona norte-americana (a maior parte do mundo) e em uma zona soviética (o resto), sendo a linha divisória o local onde as respectivas tropas estavam estacionadas quando a Segunda Guerra Mundial terminou. Segundo, a zona soviética podia, se o desejasse, reduzir ao mínimo as transações comerciais com a zona norte-americana até ter fortalecido a sua própria maquinaria produtiva, mas isto implicava em contrapartida que não devia esperar que os Estados Unidos contribuíssem para a sua reestruturação econômica. Terceiro, ambos os lados tinham liberdade – eram até mesmo encorajados – para se envolver reciprocamente em uma vigorosa retórica hostil, cuja principal função parecia ser consolidar o controle político dos Estados Unidos e da União Soviética sobre as respectivas zonas. O bloqueio de Berlim e a Guerra da Coréia, situações que acabaram em tréguas que reafirmavam as linhas de participação originais, foram o toque final nesse acordo global”. (Wallerstein, 2004, p.55,56)

De fato, a situação econômica da Europa não era nada favorável no imediato pós guerra. Um depoimento nos dá idéia dessa situação. Seu autor, Henry Fairlie , diz que os historiadores,

“Esquecem as condições do continente, cujo futuro era incerto: o frio, a fome e a doença; fábricas em ruínas ou desmanteladas, além das que pararam por falta de combustível; os desempregados e refugiados - até esses eles esquecem, os deslocados, como aprendemos à chamá-los, para os quais não havia habitação, e de fato nem mesmo alojamento, esquecem a cata de lixo que se tornou meio de vida. Esquecem até as condições climáticas, o terrível inverno de 1947, que parecia não ter mais fim, quando eu podia andar, se me permitem uma referência pessoal, pelas colinas de North Umberland no que devia ter sido uma cálida primavera, mas na verdade era um frio de enregelar, queimando as carcaças das ovelhas que haviam morrido de frio e, quando eu poderia ter ido facilmente pelos porões da Europa, queimando os cadáveres insepultos dos seres humanos.” (*apud* Teixeira:1983, p. 162-163)

A miséria e a destruição, o frio e o desemprego, a fome e o desabrigo, a inflação e a escassez de dólares formavam o caldo de cultura no qual gestavam as ameaças à ordem política vigente. Se as circunstâncias continuassem como estavam na Europa, poderia fortalecer-se o comunismo, que era visto como um poder que passara a existir pela e para a revolução. O desenrolar dos acontecimentos no leste europeu fortalecia a posição soviética no continente, enquanto no ocidente, os resultados das primeiras eleições apontavam para um crescimento sem precedentes dos partidos comunistas. A URSS era vista como modelo na Europa pois, ao contrário do resto da Europa estava apresentando crescimento econômico com os planos quinquenais de Stalin.

Segundo Hobsbawn(1995, p.228) , “ o primeiro ministro (socialista) da França foi a Washington advertir, que, sem apoio econômico, era provável que se inclinasse para os comunistas.”

“A situação na Europa parecia tão tensa que Washington sentiu que o fortalecimento da economia européia , e um pouco depois também da japonesa, era a prioridade mais urgente, e o plano Marshall, foi lançado em 1947. O plano americano original de uma economia pós-guerra de livre comércio, livre conversão e livre mercado, dominada pelos EUA, mostrou-se inteiramente irrealista, quanto mais que os desesperadores problemas de pagamento da Europa e do Japão, sedentos de cada dólar cada vez mais escasso, significava que não haveria perspectiva imediata para liberalizar o comércio e os pagamentos.” (Idem, p. 237)

A revolução parecia uma possibilidade natural, e não o resultado de uma política deliberada de Moscou. Mas a idéia de uma conspiração subversiva para dominação do mundo poderia ser útil para convencer o congresso americano a liberar recursos para a reconstrução Européia e para a ampliação do aparato militar para proteger o mundo livre. Procedendo assim, o presidente Truman transformou a visão “unimundista” que Roosevelt tinha da hegemonia norte-americana – uma visão que almejava inserir a URSS na trama da nova ordem – em uma política de contenção voltada contra a URSS.³¹

Teixeira (1983) sugere que a reviravolta na política externa norte americana ocorre em 1947, sendo suas ações baseadas mais em termos de segurança geopolítica do que em considerações estritamente econômicas³². Três fatos são de significância nessa reviravolta:

- Proclamação da doutrina Truman, em 12 de março de 1947, quando o governo americano concede ajuda à Grécia e Turquia, anunciando a intenção de apoiar qualquer governo que se dispuser a lutar contra o comunismo e sua expansão.

- Exclusão dos comunistas dos governos da França e da Itália.

- Aprovação do Plano Marshall, destinado à recuperação da Europa como o próprio nome oficial do programa sugere (European Recovery Program).

Neste momento houve um relaxamento das regras de Bretton Woods. Foi permitida uma desvalorização maciça de moedas³³ e aceita a discriminação contra produtos americanos, ao mesmo tempo em que se abria o mercado interno americano para os produtos da Europa e Japão e se permitia a reconstrução dos antigos inimigos, especialmente Alemanha e Japão que eram nações estrategicamente situadas no plano da Guerra Fria.

Porém o plano Marshall proveu apenas temporariamente uma solução para a escassez de dólares e o Congresso Americano, fiscalmente conservador, ainda resistia em prover ajuda à Europa e Japão. Segundo Wallerstein e Hopkins *et al*(1996), quando a

³¹ “O talento do presidente Truman e de seus assessores consistiu em atribuir o desfecho de circunstâncias sistêmicas, que nenhuma ação particular havia criado ou controlado, às inclinações supostamente subversivas da outra superpotência militar, a URSS” (Bordem:1984, Mc Cormick:1989 *apud* Arrighi e Silver: 1999, p. 97).

³² Questionaremos essa tese de Teixeira no Item 2.3.

³³ Foram feitas desvalorizações cambiais nas principais moedas por volta de 1949; A Inglaterra e Suécia desvalorizaram suas moedas em 30,5%, Holanda em 30,1%, Bélgica em 12,3%, Canadá em 9,1%, o marco alemão criado em 1948, foi desvalorizado em 20,7% em 1949 e o Japão desvalorizou o Ien em 98,4% desde o final da 2ª guerra até 1949; no mesmo período Itália e França desvalorizaram suas moedas em 63,9% e 66% respectivamente.(Teixeira: 1983)

Coréia do Norte invadiu a do Sul, trazendo em seus calcanhares a explosão atômica soviética e a revolução comunista chinesa, criou-se a crise política que permitiu a autorização do Congresso Norte Americano para o massivo aumento de despesas militares que resolveria a lacuna de dólares. Após o término do plano Marshall, em 1951, o investimento externo teria sua principal origem no aumento dos gastos militares para proteger o mundo livre.

Através do Keynesianismo militar internacional, os EUA estavam aptos a redistribuir a liquidez necessária para reconstruir a Europa e Japão, enquanto envolviam os aliados em uma estrutura de segurança dominada pelo Pentágono. A guerra da Coréia era a ocasião para perseguir esses objetivos de uma vez, conforme Dean Acheson lembraria tempos depois “*Korea saved us*” (idem, p. 19)

Os principais fundamentos da ordem da Guerra Fria naquele momento foram as duas alianças econômico militares bilaterais(EUA – Europa (OTAN) e EUA-Japão(Tratado Americano-Japonês de segurança)) com o estabelecimento de Alemanha e Japão como estandartes do mundo livre. Isto se justifica pois os outrora parceiros comerciais da Alemanha e Japão se tornaram comunistas, no caso do Japão especialmente após revolução chinesa. O Outro fundamento foi o de uma “lógica de violência contrarrevolucionária” para assegurar uma política de portas abertas para o comércio internacional e investimentos no terceiro mundo, assim mantendo a estrutura de centro e periferia da economia-mundo requerida para relações de comércio multilateral e integração econômica. (Wallerstein e Hopkins et al, 1996; Gilpin, 1975). Isso nos leva a considerar a posição do terceiro mundo na estratégia Americana e, especialmente, no que concerne à nossa pesquisa, da América Latina.

2.2.4 Política para o terceiro mundo

Para Hobsbawm(1995), a industrialização do mundo dependente não fazia parte dos planos de ninguém. O pensamento básico dos governos e empresários do norte era que os países dependentes pagassem suas importações de manufaturas com a venda de produtos primários.

A ajuda americana para a reconstrução do pós guerra destinou-se em sua maior parte à Europa e Japão, dentro do objetivo de fortalecer os países fronteiriços ao bloco soviético. A reconstrução da Alemanha e Japão, além de ser pré-requisito para integração econômica multilateral e cooperação intra-capitalista, serviria de estandarte americano naquelas regiões que eram consideradas tendentes a inclinações comunistas. Os planejadores americanos apontavam para recriação do padrão de comércio triangular, restaurando Europa e Japão como produtores industriais para que eles pudessem trocar produtos manufaturados por matérias primas com a periferia, ganhando dólares e reduzindo sua dependência de produtos primários dos EUA. O plano incluía apenas marginalmente programas para desenvolvimento do terceiro mundo, que era visto como um mercado alternativo para a Europa no Oriente Médio e outras regiões. Sendo assim, a principal ação americana para os países do terceiro mundo era fazê-los manter uma política de portas abertas aos investimentos externos, e garantir o apoio político em questões de segurança. Na persecução desta política de portas abertas os EUA se engajaram em operações militares pelo mundo, como no Iran em 1953, Guatemala em 1954, onde tentou derrubar o governo que desafiava as prerrogativas de Corporações norte americana lá instaladas. (Wallerstein e Hopkins et al, 1996)

Em um nível ideológico, a ONU era uma esperança aos povos da periferia de que eles poderiam usufruir da independência política, progresso e igualdade da mesma maneira que os estados do centro. O direito à autodeterminação dos povos expresso na carta das Nações Unidas deveria propiciar a oportunidade para o auto aperfeiçoamento ou desenvolvimento nacional. Essa fé e esse desejo de autodeterminação e desenvolvimento nacional estruturam o que Wallerstein(2002) chama de geocultura do desenvolvimento, e representavam os objetivos principais de cada país do terceiro mundo.

Assim, durante a Guerra Fria generalizaram-se no terceiro mundo movimentos nacionalistas e antiimperialistas. Uma expressão desses processos foi surgimento do Movimento dos países não alinhados durante a conferência de Bandung, em 1955. Este Movimento tentava livrar os países do terceiro mundo dos superpoderes do alinhamento da Guerra Fria que limitavam sua soberania. Como estas posições eram meramente a extensão dos direitos codificados na carta das Nações Unidas, era esperado que os dirigentes dos países não alinhados não encontrassem hostilidade por parte dos EUA. O não-alinhamento,

no entanto, ameaçava os planos para integração econômica multilateral e era visto como um sério desafio. No nível ideológico o não alinhamento era condenado. John Foster Dulles, secretário de Estado americano do governo Eisenhower, declarava, com a conivência de Stalin, que “a neutralidade é imoral”. (Wallerstein, 2002, Wallerstein e Hopkins *et al*:1996)

Por trás dessa justificativa ideológica havia pelo menos um motivo mais “palpável”. Com políticas nacionalistas, mesmo os Estados mais débeis queriam proteger seus mercados, controlar e desenvolver seus recursos nacionais, podendo restringir o acesso americano às matérias primas locais. Segundo Rabe(1988), o relatório NSC 68 do *National Security Council* norte americano, declarava que, toda a manifestação de comunismo no globo era um ganho para a União Soviética e uma ameaça aos EUA. Além do comunismo, o nacionalismo, o neutralismo e o regionalismo também mereciam atenção dos americanos na medida em que poderiam por em perigo o acesso dos EUA às matérias-primas estratégicas, e retardar a cooperação militar. Para o presidente Eisenhower o livre comércio poderia assegurar a liberdade da América, pois esta poderia necessitar crescentemente de importar matérias primas vitais como estanho, cobalto, urânio, manganês e petróleo cru. Conforme escreve em seu diário, ele se preocupava que “ *unless the áreas in which these material are found are under the control of people who are friendly to us and who want to trade to us, then again we are bound in the long run to suffer the most disastrous and doleful consequences*” (Eisenhower *apud* Rabe: 1988, p. 64-65). Esta preocupação tinha fundamento, pois o exemplo já havia se concretizado pelo menos em um país, a Índia. Ali, segundo Bastos (2001) o governo nacionalista decidiu embargar a venda de areias monazíticas aos EUA em 1946, aumentando a pressão sobre as reservas brasileiras.

Os movimentos nacionalistas e desenvolvimentistas se baseavam na fé no progresso, impulsionada pela relativa prosperidade e expansão do investimento em infraestrutura. Já que os anos de 1945 à 1970 foram de um crescimento geral da economia, havia a necessidade de mais matérias primas da periferia.

“ a fé na possibilidade do desenvolvimento(econômico) para todos os países virou uma fé universal, compartilhada por conservadores, liberais e marxistas. As fórmulas propostas para atingir o desenvolvimento eram debatidas intensamente, mas não a possibilidade em si. ” (Wallerstein, 2002b, p.169)

Na esteira da geocultura do desenvolvimento “os estados mais ambiciosos, assim, exigiam o fim do atraso agrário através da industrialização sistemática, fosse com base no modelo soviético de planejamento centralizado, fosse pela substituição de importações. Ambos, de modos diferentes, dependiam de ação e controle do Estado.”(Hobsbawm:1995, p.343)

2.2.4.1 Política externa americana para a América Latina

Se o terceiro mundo em geral experimentava uma onda de fé no desenvolvimento econômico, os Latino americanos estavam ainda mais esperançosos devido à posição dos EUA que, como vimos, ao final da segunda guerra detinham uma incontestável supremacia econômica e militar. A América Latina reclamava uma ajuda similar ao Plano Marshall como uma espécie de recompensa pela colaboração oferecida durante a Segunda Guerra, quando, o fornecimento de matéria prima a preços fixos serviu para alimentar a máquina de guerra americana. A tônica das reuniões de países americanos no período que estudamos, era da AL buscando tratar de ajuda econômica enquanto os EUA tentavam evitar o assunto, enfocando questões de paz e guerra, não se comprometendo com o desenvolvimento da região e justificando essa atitude dizendo que sacrificaram não só materiais, mas também homens, na proteção do hemisfério contra o totalitarismo. A visão geral dos EUA era que a América Latina deveria se desenvolver atraindo investimentos privados e não com empréstimos do governo americano.³⁴

Como regra geral, o governo de Harry S. Truman (1945-1953), propunha para a América Latina o alinhamento político militar ao bloco capitalista e que o

³⁴ Segundo Bastos(2001) a indicação de que os EUA não corresponderiam as expectativas latino americanas no pós guerra já haviam sido dadas na Conferencia Interamericana realizada na cidade do México (Chapultepec) em fevereiro marco de 1945. “A delegação norte americana propôs a inclusão na Ata de Chapultepec do respeito aos ‘princípios liberais’ de tratamento igualitário ao capital estrangeiro em cada país da região e um retorno ao multilateralismo comercial, ou como na orientação do secretário de Estado ao negociador americano, o ‘acesso de todos os povos em igualdades de condições ao comercio e matérias primas do mundo.’ Defendia-se também o princípio de que o desenvolvimento econômico latino americano no pós guerra deveria ser conduzido por investimentos de capitais privados, tratando-se , em igualdades de condições de capitais nacionais ou estrangeiros. Não se afirmava evidentemente qualquer intenção de reduzir o fluxo de ajuda governamental à região, mas nas entrelinhas podia-se ler o projeto de privilegiar fluxos de capital sob controle privado ao invés de transferências de governo a governo que caracterizaram a fase de constituição da irmandade pan-americana durante a guerra.” (Idem, p.235)

desenvolvimento econômico se fizesse através do livre comércio e liberdade para fluxo de capital, uma política que no campo das relações internacionais, pode ser chamada de ortodoxa. Porém, como herdeiro de Roosevelt, Truman³⁵ tinha ainda alguma sensibilidade ao argumento da colaboração na Segunda Guerra. Conforme a avaliação do general Góes Monteiro, enviado por Vargas para sondar os americanos quanto à possibilidade de um empréstimo, as pretensões brasileiras tinham alguma ressonância apenas nos círculos militares, mas não tinham apoio dos setores civis do governo americano e nem dos homens de negócio. (Bandeira:1978)

De tanto as delegações latino americanas insistirem em ajuda econômica nas conferências interamericanas, os EUA concordaram em Bogotá(1948) e assinaram um acordo econômico “no qual se buscou conciliar o desejo dos EUA de liberdade econômica com o interesse dos países latino americanos de obter assistência para projetos de desenvolvimento econômico.” (Barreto:2001, p. 181). O acordo girava mais em torno de assistência técnica do que em algum compromisso com o desenvolvimento da América Latina.(Hirst:2003) O General Marshall prometeu aumentar em 500 milhões de dólares a capacidade de empréstimo do EXIMBANK. O resto viria do restabelecimento da demanda por matérias-primas e produtos tropicais para a reconstrução da Europa. Uma vez a Europa reconstruída poderia haver outra fonte de bens de capital.³⁶ Isso estava muito aquém das expectativas latino americanas que esperavam uma ajuda mais próxima ao concedido à Europa pelo plano Marshall³⁷. Em junho de 1950 o *Act of Economic Aid* dos Estados Unidos autorizou a constituição de comissões mistas com países interessadas em programas de assistência técnica e econômica, implementando assim a política do ponto IV (programa de ajuda do governo americano à países do terceiro mundo) do discurso de posse de Truman em janeiro de 1949. Esta iniciativa foi bem acolhida pelo Brasil e por outros sete países. As comissões mistas elaborariam projetos pontuais que seriam financiados pelo EXIMBANK, e que deveriam ser complementados por investimentos domésticos e

³⁵ Truman era vice de Roosevelt e assumiu a presidência dos EUA após a morte deste em abril de 1945.

³⁶ Segundo Rabe(1988, p.17)“... such arguments meant to Latin Americans that their region would be confined to its traditional role of supplying the industrial world with raw materials.”

³⁷ Washington fornece matérias-primas, produtos e capital, na forma de créditos e doações. Em contrapartida, o mercado europeu evita impor qualquer restrição às atividades das empresas norte-americanas. A distribuição dos fundos é realizada por meio da Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), fundada em Paris, em 1948. Entre 1947 e 1951, o Plano Marshall forneceu quase US\$ 13 bilhões para a reconstrução européia. (Teixeira:1983)

privados estrangeiros. (Barreto: 2001).³⁸

Se a política de Truman já não era muito favorável à América Latina, a eleição de Dwight D. Eisenhower para a presidência dos Estados Unidos em 1952 trariam um endurecimento ainda maior da política externa. Em sua campanha, Eisenhower convenciu cidadãos de que a administração Truman estava sendo muito branda com o comunismo e a nova administração iria virar a maré contra a ameaça vermelha³⁹. Em linhas gerais, a política externa para a América latina nos anos de Eisenhower (1953-1960) pode ser caracterizadas por *anticomunism and free trade and investment*, o slogan da nova administração era “TRADE NOT AID”.(Rabe:1988). Segundo Skidmore(1982, p. 152) “o governo Eisenhower(1953-1960) decidiu, de início, reavaliar o alto nível de assistência pública assumido na política econômica externa de Truman.” Abandonou-se a política do ponto IV, levando a suspensão dos empréstimos para programas de desenvolvimento via EXIMBANK logo no primeiro ano do governo.⁴⁰

John Foster Dulles foi escolhido como secretário de Estado. Dulles e seu Irmão Allen, novo diretor da CIA, eram membros de uma prestigiada firma de advogados de *Wall Street* chamada ‘*Sullivan & Cromwell*’, que representavam numerosas corporações Norte americanas, e cujos membros tipicamente serviam na sessão latino americana do departamento de Estado. É o caso John Moors Cabot, escolhido por Dulles para ser secretário assistente para América Latina. Porém, a política externa para a América latina não era unanimidade entre membros do governo americano e congressistas. Milton Eisenhower, irmão do presidente e conselheiro de confiança para assuntos relacionados à América Latina, sugeriu mudanças na política: 1) recomendou o financiamento de vários projetos de desenvolvimento de pequena escala; 2) que o EXIMBANK retomasse empréstimos de longo prazo para América Latina; 3) expansão do programa de “*stockpiling*” para manter o preço das matérias primas Latino Americanas que declinavam desde o fim da guerra da Coréia. John Moors Cabot via com bons olhos as recomendações de Milton Eisenhower. Para ele, mesmo em países com impostos e leis favoráveis ao

³⁸ Apesar dos diagnósticos e soluções econômicas resultantes das comissões mistas estarem mais de acordo com as idéias da CEPAL, os EUA ignoraram essas teorias e confinaram sua ajuda ao Eximbank e à cooperação técnica.

³⁹ Isso pode significar uma evidência do que Hobsbawm(1995) disse e que reproduzimos anteriormente sobre o potencial eleitoral que tinha a denúncia do inimigo externo.

⁴⁰ Retomaremos a questão da suspensão dos empréstimos do EXIMBANK com mais detalhes na próxima seção.

investimento, os investidores permanecem fora devido à inadequada infra-estrutura e pobreza de recursos humanos, sistemas primitivos de transporte e comunicação e pessoas empobrecidas, que por isso têm limitadas habilidades educacionais e técnicas. Propunha 1 bilhão de dólares em cinco anos em empréstimos de longo prazo dedicados primariamente a prover a infra-estrutura que poderia facilitar investimentos privados. Cabot foi demitido, sendo substituído por Henry F. Holland, advogado de empresas ligado à extração de petróleo na AL, com o mínimo de experiência diplomática, mas que estava mais de acordo com as idéias de Dulles. Apesar da AL merecer consideração econômica, Holland dizia que “*I understand that our global foreign policy prohibits such recognition*” (apud Rabe:1988, p.69)

Eisenhower era republicano, militar de *West Point*, general responsável pelo dia “D”. Em lugar de ajuda econômica, era a favor de eliminar a subversão comunista interna na América Latina através de ajuda militar, contemplada nos acordos militares bilaterais.

Os acordos militares basicamente serviam para trocar as matérias primas estratégicas Latino americanas por armamento obsoleto. Embora os benefícios estratégicos da cooperação militar não fossem tão importantes, as vantagens políticas eram significantes. Treinamento e programas de assistência davam à administração de Eisenhower acesso à casta militar latino americana. Conforme notou o general do exército Americano J. Lawton Collins, “*the Latin American officers who work with us and some of whom come to this country and see what we have and what we can do are frequently our most useful friends in those countries.*” (apud Idem, p. 36)

As armas e treinamento traziam prestígio ao exército e poder dentro da organização política dos países da América Latina. Os EUA justificavam os acordos militares argumentando que no caso de uma generalização do conflito Leste-oeste, a América Latina teria como se defender sozinha. Mas como vimos na declaração acima, a cooperação na área militar era antes de mais nada uma importante arma para cooptação ideológica da casta militar latino americana, já que o armamento transferido não seria capaz de impedir o avanço de uma superpotência sobre os territórios latino americanos, se fosse o caso.

2.3 Síntese do período

A conjuntura do período que nos interessa mais diretamente é de formação e afirmação da hegemonia americana na economia-mundo capitalista. Como todo momento histórico desse tipo, é uma expansão material causada por inovações na forma de acumulação e na forma de administração do Estado liderada país hegemônico. Estas inovações são vistas pelo resto do sistema como uma saída para a situação de caos sistêmico do ciclo anterior(Britânico) que havia levado a depressão econômica e aumento das rivalidades no sistema interestatal. O que todos os Estados queriam era prosperidade e paz (entre os Estados e dentro de suas fronteiras) e nisso os EUA eram vistos como um modelo bem sucedido⁴¹. Com o fim da II guerra, os EUA trataram de organizar e dominar o mundo livre e o resultado foi uma nova expansão do comércio e da produção mundiais – a chamada era Dourada do capitalismo nas décadas de 50, 60 e parte dos 70.

Qual foi a inovação na acumulação e no Estado que caracterizou o CSA sob a hegemonia americana? Foi o surgimento de uma forma de organização da empresa capitalista em integração vertical das atividades que possibilitou a alta lucratividade dos empreendimentos e expansão das atividades dessas empresas (de início principalmente norte americanas), por todo o chamado “mundo livre”, uma zona muito maior que as fronteiras de seu Estado de origem, mas que poderiam contar com a força do aparato militar americano localizado em todo o mundo, que se justificava por ser o único poder em condições de proteger o “mundo livre” contra um inimigo com supostas pretensões imperiais e que ameaçava o capitalismo naquilo que este teria de mais fundamental, a propriedade privada dos meios de produção. Com a política e a retórica da Guerra Fria os EUA podiam exercer sua hegemonia, se apresentando à todo o sistema como guardiões da liberdade.

⁴¹ Todos buscavam uma combinação de desenvolvimento econômico, pleno emprego, e planejamento econômico expresso no *New Deal* americano. Conforme constata Hobsbawm(1995, p. 262)“Todos os problemas que perseguiram o capitalismo em sua era da catástrofe pereceram dissolver-se e desaparecer. O terrível e inevitável ciclo de prosperidade e depressão, tão fatal entre as guerra, tornou-se uma sucessão de brandas flutuações, graças a – era o que pensavam os economistas Keynesianos que agora assessoravam os governos – sua inteligente administração macroeconômica.(...) os trabalhadores das economias avançadas viam a gama de produtos e serviços oferecidos a eles tornarem os antigos luxos em bens de consumo diário. Que problemas restavam a ser resolvidos, a não ser espalhar esse padrão para o resto do mundo? ”

Após a reconstrução da Europa as empresas japonesas e européias estavam aptas a usufruir da rede segurança que era formada fundamentalmente pelas duas alianças econômico-militares bilaterais(EUA – Europa (OTAN) e EUA-Japão(Tratado americano Japonês de segurança).

Outra forma de ver as mudanças causadas pela hegemonia americana é dizer que, de uma maneira geral, o que se viu foi uma expansão do padrão de produção e consumo em massa (principalmente bens de consumo duráveis) norte americano e do Estado Keynesiano. O terceiro mundo não ficou de fora desse processo. Inspirados pelo modelo da URSS, o Estado keynesiano era visto como instrumento para tirar as economias do atraso e da dependência. Conforme afirmou Nixon em 1971, “ we are all Keynesians now.”

Assim como as empresas superaram a crise de lucratividade com controle do mercado através da coordenação vertical de suas atividades, analogamente o Estado tinha de manter o mercado sob controle para garantir a demanda agregada e condições favoráveis para a produção em massa das empresas verticalmente integradas. Desse modo, uma lógica de controle e planejamento ao nível das empresas implicou numa mesma lógica para a administração do estado e da guerra. Com a expansão das empresas verticalmente integradas pelo mundo, o padrão de estado intervencionista se tornava crucial para a manutenção dos mercados para essas empresas(Item 2.1.2). A produção em massa se aliara ao intervencionismo estatal para formar um novo padrão de acumulação dado pela aliança do padrão fordista de produção em massa e o padrão Keynesiano de regulação do mercado pelo estado. O que viria a ser chamado pela escola da Regulação francesa de padrão fordista-keynesiano. Esse seria o modelo hegemônico e que se difundiria pelo mundo a partir da segunda guerra mundial.

Isto nos leva a questionar se a organização do mundo pelo governo americano teve motivações econômicas - necessidade de expansão do investimento das corporações americanas - ou políticas - interesses geoestratégicos de contenção do comunismo e afirmação do status hegemônico no mundo.

A tese de Teixeira(1983) por exemplo, é a de que o ano de 1947 é um ponto de inflexão na política externa americana, quando passam a prevalecer os interesses geoestratégicos sobre os econômicos. Naquele momento houve um relaxamento das regras de Breton Woods e do GATT, que provaram ser totalmente inadequadas para promover a

liberalização do comércio. Foi permitida a desvalorização maciça das moedas em relação ao dólar e aceita a discriminação contra produtos americanos, ao mesmo tempo que se abriram o mercado interno americano para os produtos provenientes da Europa e Japão. Segundo este autor,

“o simples enunciado desta reviravolta, com o abandono das regras recém-estabelecidas, indica claramente que o comportamento e as ações da potencia hegemônica no plano internacional passariam a ser ditadas pelo interesse político e não mais pelo interesse econômico. (Teixeira:1983, p. 169-170) ”

Porém, do ponto de vista da EPSM esta pergunta faz sentido? Vimos (Itens 1.1.1 e 1.1.3) que para economia mundo os processos políticos e econômicos estão ligados, se desenvolvem conjuntamente e se complementam afinal de contas no terceiro andar da estrutura tripartite de Braudel o “Estado é o capitalismo”. Nesta perspectiva, qual seria a resposta à esta questão?

Gilpin(1975) parece ter uma resposta mais próxima da EPSM. Para ele a ordem da Guerra Fria deve ser vista em dois aspectos: 1) Do ponto vista marxista – tendo como determinante primária a necessidade de expansão dos investimentos das corporações americanas; e 2) no aspecto mercantilista - como competição interestatal (entre EUA e URSS) para controlar centros de poder industrial e recursos econômicos na Europa e Japão que determinavam a distribuição de poder mundial.

Os objetivos a longo prazo continuavam sendo os de livre comércio multilateral, mas a curto prazo eram necessários sacrifícios econômicos para se manter no topo do poder mundial, o que em última instância garante acesso às fontes de rendimentos lucrativas no longo prazo. Neste sentido parece não haver contradição entre objetivos geopolíticos e os objetivos econômicos visto que os dois se complementam tal como propõe a EPSM. A ênfase em um deles é fruto de que, em determinados momentos o “gargalo” é mais geopolítico e em outros, mais econômico.

Além disso, conforme constata Gilpin(1975), a manutenção da hegemonia militar americana implicava em uma carga financeira alta para o Estado. A URSS tinha vantagem geográfica de estar próxima às zonas de disputa enquanto os EUA precisavam manter seus

militares no exterior e ajudar financeiramente os aliados para que estes não passassem para o bloco comunista. Com a discriminação (protecionismo comercial) contra produtos americanos e a abertura de seus mercados para recuperação da Europa e Japão, os EUA tinham uma necessidade cada vez maior de equilibrar seu balanço de pagamentos⁴². Para isto os rendimentos das empresas americanas no exterior eram vistos como a maior ajuda financeira à posição da hegemonia global americana. Por isso, os EUA permitiam discriminação contra seus produtos, mais não admitiam discriminação contra os investimentos diretos americanos⁴³, utilizando o aparato militar se fosse necessário⁴⁴. Além do elemento financeiro da hegemonia havia outros objetivos da política externa que podem ser atingidos pela expansão das corporações norte-americanas, como: manutenção da parte americana nos mercados mundiais; assegurar uma posição forte dentro de economias estrangeira⁴⁵; difundir valores políticos e econômicos americanos; e controlar acesso vital a fontes de matérias primas, especialmente petróleo, cujo fornecimento a baixos preços foi essencial para a reconstrução da Europa.

Ao mesmo tempo em que serviam os interesses estratégicos do governo americano, as CTN's, como já dissemos, beneficiavam-se do aparato militar e das redes de segurança política para garantir seus investimentos frente a governos remotos. Por fim, Gilpin(1975) conclui, o que nos parece correto, que a supremacia política e militar foi condição necessária para a posição predominante das corporações – mas a recíproca também é verdadeira. E em conjunto com a posição internacional do dólar e a supremacia nuclear, as corporações multinacionais se tornaram um dos pilares da hegemonia americana.

Retomemos por um momento o aspecto mercantilista da Guerra Fria, que era, como dissemos acima, não permitir que o potencial industrial e militar da Europa e do Japão caísse sob a influência soviética sob pena de por em perigo a hegemonia do bloco capitalista liderado pelos EUA. Isso tornou a reconstrução de Europa e Japão uma questão

⁴² A folga de liquidez que permitia aos EUA investimentos e ajuda externa durou até 1958, a partir de quando o déficit americano teve ser financiado. Os déficits passaram a ser financiados em grande parte por Alemanha e Japão devido aos acúmulos de dólares durante o período de recuperação econômica. (Teixeira:1983)

⁴³ O apoio americano à integração Européia tinha como condição a garantia de que as subsidiárias americanas tivessem o mesmo tratamento dispensado às empresas européias. (Teixeira:1983)

⁴⁴ Veja-se o exemplo da Guatemala quando tentou estatizar propriedades da American Fruit Company.

⁴⁵ Os investimentos diretos estão resolvidos a estabilizar uma fonte permanente de rendimentos ou oferta em uma economia estrangeira; conseqüentemente, elas criam relações econômicas e políticas de caráter durável e significante.(Gilpin, 1975, p. 9. tradução nossa)

de segurança, e possibilitou a justificativa para a necessária distribuição da liquidez mundial a favor dos centros destruídos pela guerra. Se voltamos na história para verificar as fontes do potencial industrial, veremos que eles são fruto da posição histórica no centro da economia-mundo e que possibilitou a estes locais a criação de vínculos estruturais com o capital de núcleo orgânico (para utilizar a expressão de Arrighi: 1997), que naquele momento histórico estavam relacionados com em atividades industriais.

No Centro da economia-mundo, as características que atraem o capital no núcleo orgânico cresceram e se desenvolveram conjuntamente através de um processo de longa duração gerando interconexões (vínculos orgânicos) com esse capital. Da mesma forma, um histórico de vínculos com capital periférico cria conexões com esse capital. Essas interconexões não se destroem, assim como não se constroem de uma hora para outra. Eles são, como diz Arrighi(1997), vínculos orgânicos, que resultam de um processo de longa duração em que se criam interconexões necessárias para a atração de elos de capital de núcleo. Nada substituiria, como exemplo nesse momento, uma leitura da introdução de *O capitalismo tardio* do professor João Manual Cardoso de Mello. Ali ele analisa a problemática do pensamento da CEPAL que é, para ele, a problemática da industrialização à partir de uma situação periférica. Para o autor é bem claro que as dificuldades em se avançar no processo de industrialização na América latina residem no caráter tardio do processo. Tardio em relação ao centro da economia mundo que por seu pioneirismo puderam desenvolver o capital, a poupança interna, um mercado consumidor, a tecnologia, e a mão-de-obra especializada. Estes fatores estavam em falta nas economias periféricas, não só latino- americanas.

Desses vínculos também derivava que, o restabelecimento dos centros destruídos pela guerra implicaria em um crescimento do comércio e do investimento muito maior e mais rápido do que se tivessem que se desenvolver países da periferia.⁴⁶ Conforme diz Wallerstein (2002^a: p.59,60)

⁴⁶ Outros autores citam outros exemplos de características de economias periféricas que inibem a eficácia de investimentos nesses países. Segundo Mantega(1984), a CMBEU (Comissão Mista Brasil Estados Unidos) identificou, além das deficiências estruturais, deficiências culturais como: o estado paternalista e clientelista; hábitos especulativos de comércio como oligopsômios de comercialização, que revendiam os gêneros alimentícios a preços elevados impedindo que o aumento de produtividade na agricultura ajudasse a diminuir a inflação. Outro exemplo, que podemos citar se refere a administração dos Estado periféricos. Segundo Rabe(1988), havia medo com respeito a aplicação dos recursos de empréstimos por governos corruptos da América Latina, bem como o medo que cedessem à pressão das massas como recurso político para se

“As empresas norte-americanas precisavam de uma Europa Ocidental e um Japão economicamente recuperados para serem os principais mercados externos para sua produção. Nenhuma outra região poderia ter desempenhado esse papel no período de após-guerra. (...) não havia certeza alguma de que a URSS e a China reconstruídas pudessem fornecer um mercado expressivo e acessível de imediato para as exportações norte-americanas. Certamente, nada parecido ao que a Europa Ocidental e o Japão poderiam oferecer. Isto é, o investimento na reconstrução não seria suficientemente rentável”.

Então, não só pela lógica mercantilista, mas também por questões de retorno dos investimentos, era imprescindível que estas regiões ficassem sob o guarda-chuva americano.

Consideramos que havia mais um elemento da hegemonia norte americana que ficou de fora do estudo de Gilpin, e que para nosso trabalho será fundamental. Uma política de portas abertas e acesso a matérias primas baratas do terceiro mundo. A reintegração econômica mundial não significava simplesmente desenvolver todos. Era preciso restabelecer o comércio periférico da Europa e Japão, pois não existe centro sem uma periferia para explorar. Por isso a política externa americana para o terceiro mundo buscava promover na periferia uma política de “*free trade and investment*”. Como vimos, o pensamento norte-americano no pós-guerra era que a América Latina deveria manter uma política de portas abertas aos investimentos e ao comércio internacionais, e que os fluxos privados e a demanda de matérias primas para reconstrução da Europa, proveriam os recursos para o desenvolvimento econômico da região.

Na retórica da Guerra Fria, os mesmos objetivos de segurança do “mundo livre” que justificavam a ajuda aos centros destruídos, exigiam o fornecimento de exportações baratas de minérios e petróleo para a reconstrução Européia e para a preparação para guerra com a União soviética. A reestruturação sistêmica sob hegemonia americana forçava a permanência da América latina em sua condição histórica de periferia.

manterem no poder como na Guatemala, em que o Estado encampou a companhia americana *American Fruit*, obrigando o Estado americano à intervir para assegurar o investimento.

CAPÍTULO 3 – CONJUNTURA POLÍTICA DO 2º GOVERNO VARGAS (1951-1954)

Já temos uma teoria de funcionamento do sistema-mundo e um mapa histórico geral que nos permitirá selecionar os dados e fatos que serão úteis para responder as questões de nossa pesquisa. Porém, antes de procedermos à reconstrução da estratégia de desenvolvimento de Vargas propriamente dita, vamos analisar as condições políticas internas em que Vargas governou: a posição dos principais partidos e das forças armadas e o nacionalismo do período.

3.1 - POPULISMO E ESTADO DE COMPROMISSO

O segundo governo Vargas se enquadra numa conjuntura política de Estado populista no Brasil (1930-1964). Nesta seção vamos entender um pouco esse fenômeno.

A crise de 29 solapou a base econômica que sustentava a hegemonia política dos proprietários rurais, não apenas no Brasil, mas também em toda América latina.⁴⁷ Segundo Ianni (1989, p. 14),

“Nessa época, como se fora numa reação em cadeia, ocorrem motins, quarteladas e golpes, provocando a queda de governos oligárquicos ou o declínio do seu poder. Às vezes, as modificações políticas e econômicas são substanciais. Há casos em que a composição de forças políticas no poder e o próprio aparelho estatal se modificam bastante.”

A partir de 1930, como fruto da solapagem da base econômica da hegemonias

⁴⁷ Segundo Otavio Ianni (1989, p. 13-14), “os países latino americanos estão inseridos no sistema capitalista mundial. A história da América latina e de cada um de seus países é parte intrínseca da história do capitalismo. Desde seus primórdios até o presente, boa parte dos acontecimentos cruciais da história de cada país latino americano e do conjunto da América latina está ligada e determinada por acontecimentos decisivos havidos na história do capitalismo.(...) fica evidente que junto com a heterogeneidade dos países da América Latina subsistem semelhanças e paralelismos. Há um andamento histórico-estrutural que parece ser comum ao conjunto da América Latina, ao lado de peculiaridades políticas, econômicas, sociais e culturais de cada país.” Neste trecho, Ianni parece encontrar a economia-mundo capitalista, apesar de não vê-la devido ao aparato conceitual que ele utiliza.

políticas existentes, geraram-se os regimes populistas na América Latina: “battlismo no Uruguai, yrigoyenismo e peronismo, na Argentina, varguismo e trabalhismo no Brasil, velasquismo no Equador, odrirismo e aprismo no Peru, gaitanismo na Colômbia, perezjmenismo na Venezuela, munhozismo em Porto Rico, callismo e cardenismo no México. Entre outros” (idem, p. 7)

Vamos explicar o populismo com base no caso brasileiro. O golpe de 1930 representou a perda da hegemonia política das oligarquias agrárias que dominavam durante a república velha, sem, no entanto, haver qualquer alteração no regime de propriedade da terra que era a base econômica dessa hegemonia. Ao mesmo tempo, adquiriam importância política os industriais, a classe operária urbana e a classe média urbana que cresciam com a urbanização e a industrialização do país. Mas, como nenhuma destas classes tinha um estágio de consciência e organização de classe que lhe permitisse exercer a hegemonia social, se instaura uma crise de hegemonia⁴⁸. Segundo Weffort (1980, p.120), nestas condições “Os fundamentos da legitimidade do poder tenderão a ser buscados, em certa medida, fora dos grupos dominantes, através de alianças populistas com setores das classes sociais dominadas”. Nesse caso, ocorre uma situação singular: o regime político se configura como um “estado de compromisso” em que o Estado administra as demandas das classes atuando como árbitro entre os interesses, e buscando uma solução de equilíbrio entre eles, tendo como avalista as classes trabalhadoras. **Essa prática de busca de aval das classes subalternas é que chamamos de política populista.**

⁴⁸ Hegemonia aplicada a relações entre classes possui dois sentidos: dominação política e dominação ideológica. No sentido de dominação política é utilizado pelos teóricos da 3ª internacional comunista como Lênin, Bukharin e Stalin, enfatizando-se mais a aspecto coativo. O sentido da dominação ideológica parece prevalecer nos dias de hoje, e enfatiza mais o papel de direção intelectual e moral, em virtude da qual a classe dominante ou aspirante ao domínio consegue ser aceita como guia legítimo da sociedade. Gramsci chama de dominação o aspecto de coação e de hegemonia o aspecto direção intelectual e moral, sendo que, para ele, numa sociedade de classes, a supremacia de uma delas se exerce através de uma complementaridade das duas modalidades. A luz dessa fundamentação compreende-se que uma crise de hegemonia é uma quebra da aptidão dos grupos dominantes de serem também dirigentes, ocorrendo um grave “déficit de legitimidade”. Para Nicos Poulantzas “ a hegemonia de uma classe ou fração sobre as demais que compõe o bloco do poder dominante faz com que cada uma renuncie a seus interesses imediatos, interesses econômico-corporativos, em benefício do comum interesse político pela exploração e domínio das classes subalternas.”(Bobbio, 1986, p. 580-581). O sentido de crise de hegemonia aqui utilizado é duplo, pois nenhuma classe possui liderança moral e intelectual e também nenhuma exerce dominação política cabendo ao aparelho burocrático do Estado administrar os interesses.

“todos os grupos, inclusive as massas populares mobilizadas, participam, direta ou indiretamente, do poder; não obstante, como nenhum deles possui a hegemonia, todos vêem (o Estado) como uma entidade superior, do qual esperam solução para todos os problemas. Esta situação de dependência dos diferentes grupos em relação ao Estado é uma realidade desde o final da oligarquia.”(idem, p. 57)

Desse modo, como diz Draibe (1985, p. 22),

“a fonte de sua legitimidade (do Estado) são as massas populares urbanas e ela se estabelece por mecanismos especificamente políticos de manipulação e auto-esforço que configuram, ao final, uma democracia de massas cujo traço distintivo, em última instância, é o Estado mostrar-se de forma direta, sem mediações, a todos os cidadãos e de, numa dinâmica própria, absorver e concentrar em si as possibilidades de mudanças estruturais.”

Essa política possibilita e justifica um inchaço da máquina corporativa estatal, e a relativa autonomia na condução dos negócios do Estado⁴⁹. Com isso, o Estado também controlava as relações sociais através da incorporação de canais de expressão de interesse diretamente à estrutura organizacional. Por exemplo: o Estado regulava as relações entre capital-trabalho através dos sindicatos oficiais ligados ao ministério do trabalho; estreitava os laços com a burguesia com a criação de agências de âmbito nacional para discussão de projetos de desenvolvimento e coordenação de investimentos⁵⁰; possibilitava a participação de militares e membros da classe média nos novos órgãos que estavam sendo criados. (Draibe:1985)

O expansão das atividades do Estado a partir de 1930, nos remete àquela abordagem belicista feita por Tilly (1996), segundo a qual o estado faz a guerra e a guerra faz o Estado⁵¹. Centeno (1977) desafia essa abordagem, chamando a atenção de que, a formação dos Estados da América Latina no século XIX não ocorreu da mesma forma já que: 1) não

⁴⁹ Para Ianni (1989, p.9)“ as massas populistas (por suas ações, tanto quanto na forma pela qual são manipuladas) possibilitam a reelaboração da estrutura e atribuições do Estado.(...) o colapso das oligarquias liberais ou autoritárias constituídas no século XIX, juntamente com as crises do imperialismo europeu e norte americano, abrem novas possibilidades à reorganização do aparelho estatal, isto é, do Estado com a sociedade nacional. Aí as massas aparecem como um elemento político importante e às vezes decisivo.”

⁵⁰ Como por exemplo, “a oficialização de comissões e subcomissões responsáveis pelos estudos de criação e implantação de setores econômicos novos: seria tipicamente uma articulação direta entre setores burocráticos do Estado e empresários com interesses objetivos nos projetos em pauta.” (Draibe:1985, p. 224)

⁵¹ Abordagem belicista de Tilly foi vista em mais detalhes na seção 1.1.2.

se travou uma guerra total e sim limitada, já que não estava presente a ameaça externa, uma guerra que não exigia larga mobilização da sociedade e, por isso, também não exigia grande capacidade de extração de meios de guerra da sociedade; 2) havia a possibilidade de financiamento externo não exigindo o desenvolvimento institucional de bases fiscais capazes de extrair os meios de guerra da população.

Sendo assim, na América Latina do século XIX, o que houve foi a formação de um estado “oco” onde não havia a coesão e nem a identidade nacional que fizesse da guerra um instrumento capaz de unificar a nação em torno de um poder central. As divisões geográficas, sociais e raciais na América latina não permitiram que isso acontecesse.

Parece que efetivamente o Estado nacional no Brasil inicia sua formação e intensificação em 1930, já que nesse período, se busca preencher o “oco” à que Centeno se refere acima. Segundo Draibe(1985),

“ a revolução de 1930 inaugurou a etapa decisiva do processo de constituição do Estado Brasileiro. A quebra das “autonomias” estaduais que amparavam os “pólos oligárquicos” resultou numa crescente centralização do poder: concentraram-se progressivamente no executivo federal os comandos sobre as políticas econômica e social, bem como a disposição sobre os meios repressivos e executivos.”(idem, p. 60)

Um dos aspectos básicos da própria consolidação do poder central foi o êxito do Estado Maior do exército em subordinar as polícias militares. Por isso havia a necessidade de uma ideologia nacional para unificar o exército. Segundo depoimento do General Góes Monteiro, uma das figuras centrais do reordenamento do exército no pós 30, “ a política do exército é a preparação para a guerra e esta preparação interessa e envolve todas as manifestações e atividades da vida nacional.” (Draibe: 1985, p.66) Essa política militar de preparação para guerra contribuiu para uma unificação do aparelho estatal em torno de um projeto de industrialização:

“Afirmação da nação, fortalecimento do Estado e da instituição militar constituíram, no plano ideológico, uma identidade que se exacerbava no Estado Novo. Esse parece ser o ângulo que melhor permite captar a vinculação entre militares e o projeto de industrialização, concebido como base material da defesa militar, da autonomia nacional e da força do Estado. Em síntese, o

exército simultaneamente conseguiu unificar-se e unificar os aparelhos coercitivos; reestruturou-se, reequipou-se e identificou-se com o próprio Estado Nacional, ao adotar como projeto da instituição o processo de centralização político-administrativa e de desenvolvimento industrial em curso” (idem, p. 66-67)

O próprio aparelho de estado apresentava o seu inchamento, e o crescimento de seu aparato e de sua capacidade econômico corporativa, como de “interesse geral” na promoção da industrialização. Então, a centralização política, a unificação do Estado nacional brasileiro no pós-30 se processa através da edificação de um aparelho burocrático administrativo de intervenção, regulação e controle, que organiza em bases novas o “interesse geral” e a dominação social.(Draibe:1985)

3.2 FORMULAÇÕES DO NACIONALISMO

Esse processo de formação e intensificação do estado nacional precisa também se legitimar no nível ideológico. Nesse sentido o nacionalismo é visto como meio de unificação em torno de um poder central. Uma das características do nacionalismo desse período é que ele devia se apresentar como mudança deixando para trás o passado de dependência. Assim, a oligarquia, o modelo econômico que ela representava, e o imperialismo, eram os inimigos a derrotar. No entanto, conforme salienta Ianni(1989), apesar de se dirigir contra a oligarquia e o sistema vigente, a linguagem do nacionalismo populista não toma essas questões em termos de luta de classes.⁵²

Para Almeida (2006), o nacionalismo é um meio de buscar unidade para um projeto de dominação burguesa impondo sacrifício às classes dominadas em nome da soberania da nação. Por isso se busca nuançar a luta de classes, localizando na nação e na anti-nação a contradição básica da sociedade.

Dada a crise de hegemonia do Estado Brasileiro, entre 1930 e 1964, estiveram em disputas conceitos e formulações do nacionalismo que refletiam o conflito político ideológico entre as frações que exerciam o poder político e econômico. Essas formulações

⁵² Segundo Dreifuss (1981), para a classe operária, o nacionalismo tinha uma linguagem fácil e muito útil como meio de edificar um consenso popular.

eram instrumentos para “negociar a redefinição dos padrões de dependência com os centros imperialistas e se impor às classes subalternas, principalmente as urbanas.”(Roio 2006, *apud* Almeida:2006, p.11)

Segundo Skidmore (1982), havia três formulações em debate, as quais eram apresentadas (ou oferecidas) como alternativas para resolver os problemas econômicos brasileiros, tais como os pontos de estrangulamentos estruturais e os desequilíbrios no balanço de pagamentos. Em seguida apresentaremos sucintamente estas três alternativas.

3.2.1 FÓRMULA NEOLIBERAL

Tinha como principal porta-voz Eugênio Gudin. Deixava a organização da economia e o prosseguimento do processo de industrialização ao livre jogo das forças de mercado. Recomendava políticas fiscais, monetárias e de comércio exterior ortodoxas. O estado deveria apenas garantir as regras do jogo e não ser um jogador. Era o ponto de vista das principais cadeias de jornais e dos importadores. Na arena partidária a UDN era de maioria neoliberal passando por setores do PSD.

3.2.2 FÓRMULA DESENVOLVIMENTISTA NACIONALISTA

As origens desse ponto de vista no Brasil podem ser localizadas em Roberto Simonsen, no nacionalismo econômico dos Tenentes e nos esforços de industrialização dirigidos pelo Estado. Era a mais pragmática das três proposições. Tornava-se cada vez mais amplamente disseminada e compreendida à medida que decorria a presidência de Vargas em decorrência das publicações da CEPAL e do periódico *Cadernos de Nosso Tempo*⁵³, organizado pelo chamado grupo de Itatiaia⁵⁴. Essa fórmula era endossada por muitos oficiais do exército que viam como questão de segurança nacional que a exploração

⁵³ Saíram cinco números entre 1953 e 1956.

⁵⁴ Um grupo de jovens intelectuais liderado por escritores versados em ciências sociais como Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos e Ewalo Correia Lima constituiu o núcleo do posterior ISEB- Instituto Superior de Estudos Brasileiros.

de recursos naturais, tais como combustíveis, energia hidrelétrica e minerais estratégicos, se mantivesse a salvo de mãos estrangeiras. Entre os partidos políticos, esta fórmula era defendida por algumas lideranças urbanas do PSD e maciçamente pelo PTB.

A base da posição nacional-desenvolvimentista eram as idéias da CEPAL. Criticava-se a divisão internacional do trabalho e as teorias econômicas clássicas e neoclássicas por tenderem a manter o *status quo* do sistema econômico mundial. Para superar uma situação de dependência da demanda de matéria prima pelos países centrais a CEPAL sugere uma política deliberada de desenvolvimento industrial com decidida participação governamental. Tratava-se de, como diz Celso Furtado, reverter o eixo básico da economia de fora para dentro. Como significavam o fortalecimento das economias locais, as idéias de CEPAL adquiriam uma coloração nacionalista com natural hostilidade em relação ao imperialismo comercial e financeiro, baseado na atividade agroexportadora. Não obstante, é um nacionalismo “que não hostiliza por completo o capital estrangeiro, mas que se limita a criticar o imperialismo especificamente ocupado nas atividades agroexportadoras.”(Mantega:1984, p. 39-40).

O capital estrangeiro deveria suprir a escassez de poupança interna. Recomendava-se sobretudo:

“empréstimos de governo à governo e a captação de recursos via colocação de bônus do tesouro brasileiro no mercado internacional, porque ambas incorriam em juros menores do que os encargos financeiros das inversões diretas de capital privado estrangeiro. Não obstante, a CEPAL não descartava os investimentos diretos, porque eles também contribuiriam para uma maior taxa de crescimento.” (Idem p.40.)

A restrição ao capital estrangeiro ficava por conta da não participação de empresas estrangeiras no transporte ferroviário, energia e demais serviços públicos ou de segurança nacional. Portanto, o desenvolvimento auto-centrado não exclui o capital estrangeiro, não havendo, assim, oposição entre o desenvolvimento nacional e a participação do capital estrangeiro.

3.2.3 NACIONALISMO RADICAL

Para esta corrente, o subdesenvolvimento brasileiro era fruto de alianças entre investidores e governos capitalistas para manter o país agro-exportador e, conseqüentemente, qualquer programa que dependesse da colaboração de países desenvolvidos estava fadado ao fracasso. Afirmavam ainda que setores internos ligados ao comércio agro-exportador e importador, aliados com funcionários brasileiros de empresas estrangeiras, defenderiam a manutenção do subdesenvolvimento econômico no Brasil. Essa formulação tinha como fonte muitos intelectuais da esquerda marxista, mas sensibilizava muitos brasileiros, inclusive intelectuais não marxistas. No jogo partidário era mais representada pelo PCB e pela ala esquerda do PTB.

A fórmula nacionalista radical negava o auxílio do capital estrangeiro. Defendia um desenvolvimento puramente nacional, ao “*estilo prussiano*”. Defendia a ruptura com centros financeiros imperialistas, encampação de empresas estrangeiras, limites às remessas de lucros, etc.

3.3 POSIÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Apesar da relativa autonomia do Estado para formação de suas próprias estruturas, a redemocratização em 1945 trouxe a presença popular como o fato político novo que se iniciava. Pela primeira vez na história brasileira as massas urbanas aparecem livremente no cenário político. No entanto, vale lembrar que a redemocratização apenas põe em evidência o papel das classes populares como avalistas políticas do Estado, papel este que vinha sendo desempenhado desde o Estado Novo.

O fim da ditadura também trouxe os partidos de volta à arena política, o que nos leva a olhar mais de perto a posição e as bases dos partidos, com os quais Vargas tinha de se articular para retornar ao poder em 1951.

Segundo Mendonça (1986), a onda de liberalismo do pós-guerra desencadeou intensa campanha contra regimes totalitários que de alguma forma lembrassem os

fascismos Europeus.⁵⁵ A UDN (União Democrática Nacional) canalizou esse movimento no Brasil representando o principal partido de oposição a Vargas e à sua ditadura. Mas Vargas aproveitou-se do trabalhismo e da máquina política do Estado novo e criou o PSD e o PTB com vistas à manutenção no poder da mesma coligação de forças que o apoiava. Estes três partidos eram os que tinham as maiores representações na época.⁵⁶ Suas bases sociais eram as seguintes:

i) PSD: a) Políticos e burocratas que tinham se beneficiado nos anos de Vargas no poder e queriam o mínimo de modificações no sistema que eles conheciam. Homens das novas máquinas estaduais, da nova aparelhagem governamental grandemente aumentada; b) Proprietários de terra e industriais que haviam prosperado sob Vargas e tinham incertezas quanto a um sistema político mais aberto. Proprietários de terras e fazendeiros de café que apreciavam o silêncio de Vargas na questão agrária; c) Banqueiros e homens de negócio que haviam aprendido a operar lucrativamente, com o crescente controle central sobre o crédito e os regulamentos comerciais. (Skidmore:1982)

ii) PTB: Trabalhadores urbanos. Cooptados com a legislação de previdência social e organização sindical paternalista. O objetivo do PTB era assegurar os votos dos trabalhadores às expensas do PC. (idem)

iii) UDN: “Os de fora” do esquema populista que haviam sido excluídos do poder desde 1937, especialmente constitucionalistas liberais. Apoiaram o golpe de 30 na esperança de um regime mais liberal que daria predominância às áreas urbanas. Tinham apoio da maior parte da imprensa liderada pelos magnatas Assis Chateaubriant, proprietário da cadeia de jornais Diários Associados, Herbert Moses (o Globo) e Paulo Bittencourt (Correio da Manhã). A UDN foi consagrada como a representante das forças liberais no país. Foi forjada no combate a Vargas e à ditadura, e aglutinava forças heterogêneas como alguns setores ligados à agro-exportação e importadores que se sentiam lesados pela política econômica do Estado. Suas estratégias de atuação políticas eram o discurso moralizante anticorrupção e o golpismo exacerbado. (Skidmore: 1982; Mendonça:1986)

⁵⁵ Em Fevereiro de 1945, como resultado da conferência de Ialta, um emissário norte-americano vem ao Brasil para exigir a redemocratização do país. (Almeida Jr:1986)

⁵⁶ A composição partidária para a Assembléia Nacional Constituinte de 1946 (câmara + senado) ficou assim estabelecida: PSD – 54%; UDN- 26%; PTB- 7,5%; PCB- 4,7% ;OUTROS – 7,3%. Sendo que o PCB é declarado ilegal em 1947, os vereadores, deputados estaduais, federais e senadores eleitos pela legenda perdem seus mandatos. (Almeida Jr.:1986)

Vargas volta ao poder nos braços do povo, se elege em 1950 pela coligação PSP-PTB, os dois maiores partidos populistas do país, tendo recebido 48,7% do total dos votos, enquanto o Brigadeiro Eduardo Gomes da UDN ficou com 29,6% e Cristiano Machado do PSD ficou com 21,5%.

Getúlio monta seu ministério refletindo as alianças com as quais queria governar, ou seja, um pouco para todo mundo. O PSP ficou com ministério de Viação e Obras Públicas, muito importante para angariar apoio através de cargos e favores políticos em troca de votos. O PTB ficou com o ministério do trabalho e até a UDN, cuja razão de existência era o antigetulismo ficou com uma pasta, a da agricultura. O restante dos ministérios civis ficou com o PSD. No ministério da guerra a nomeação do ministro Newton Estilac Leal teve o sentido de privilegiar a ala nacionalista do exército e gerou maiores polêmicas nos círculos militares.

3.4 POSIÇÃO DOS MILITARES

As forças armadas tinham um papel político importante, não só no sentido de garantir a ordem, principalmente em tempos de delicado equilíbrio democrático como o período entre duas ditaduras como foi entre 1945 e 1964, mas também porque segundo Skidmore (1982, p.136/137), “a formação da opinião dentro dos setores civis e militares estava intimamente interligada, devido ao modo pelo qual o exército brasileiro espelhava as opiniões e as tensões dentro da sociedade brasileira.”⁵⁷

A importância do exército na formação do Estado Nacional e a sua unidade em torno de um projeto de poder nacional, que como vimos implicava em industrialização, não significava que a opinião da oficialidade quanto às formas de se atingir esse objetivo fossem unívocas. Grosso modo, havia três campos no seio da oficialidade: 1) Os nacionalistas esquerdistas, defensores das empresas públicas em setores econômicos de base como ferro,

⁵⁷ Principalmente a opinião da classe média, que não tinha expressão partidária no esquema populista, e era tradicionalmente veiculada pelo exército em todo o decorrer da história da República. Isso porque os militares em grande parte provinham da classe média, eram filhos de profissionais liberais ou de pequenos comerciantes e homens de negócio. (Skidmore:1982)

ação, petróleo e eletricidade e que algumas vezes caíam na linguagem nacionalista radical⁵⁸; 2) os conservadores, membros da Cruzada Democrática: grupo de oficiais da ala anticomunista que era a favor de um alinhamento maior com os Estados Unidos, uma aceitação menos crítica de investimentos particulares estrangeiros e mais aproximada de um nacionalismo do tipo neoliberal. Seu reduto era a Escola Superior de Guerra (ESG), cujo presidente era o General Juarez da Távora, líder da cruzada democrática⁵⁹; 3) os de centro: aqueles simpáticos a um esforço de desenvolvimento nacional, mas sempre mantendo o alinhamento com os EUA.

Mas para garantir a unidade das tropas, a cada dois anos eram realizadas eleições para o Clube Militar, que definiria a linha atuação do exército. A Ala Nacionalista disputava com a Cruzada Democrática e os oficiais de centro engrossavam um dos lados. Em 1950, a vitória foi da chapa nacionalista esquerdista liderada pelos generais Estilac Leal e Horta Barbosa. Para fortalecer esta ala frente à oficialidade, Vargas nomeou Estilac Leal para o ministério da Guerra.

Segundo Fausto(2006), o quadro internacional, com a deflagração da guerra da Coréia e o endurecimento da Guerra Fria, potencializava as divisões que já existiam na cúpula militar, entre os liberais conservadores que propunham relações mais estritas com os EUA e os nacionalistas que propunham limitar essas relações. Washington forçava a mão na requisição de tropas e fornecimento de minérios estratégicos e petróleo na preparação de uma guerra generalizada, justamente dois pontos de divergência entre as alas nacionalista esquerdista e a “cruzada democrática”. Os primeiros acusavam os adversários de “entreguistas”, o que tinha uma conotação de traição, enquanto estes acusavam os nacionalistas radicais de “comunistas e subversivos”⁶⁰.

⁵⁸ O general Horta Barbosa, por exemplo, foi o primeiro presidente do Conselho Nacional do Petróleo (1938) e um dos principais defensores da Petrobrás. (Skidmore:1982)

⁵⁹ Não admira que os oficiais ligados à ESG fossem mais pró-americanos já que esta foi fundada com a ajuda de oficiais dos Estados Unidos. Segundo Dreifuss(1981), houve uma aliança estreita entre os oficiais brasileiros e americanos em decorrência da participação nos campos de batalha da Itália na segunda Guerra Mundial. Vários oficiais foram enviados aos Estados Unidos de onde voltaram com novas idéias sobre desenvolvimento industrial e organização política do país. Conforme Sthephan (*apud* Bandeira: 1978, p. 362), “depois da guerra contra o Eixo , os Generais Cezar Obino e Oswaldo Cordeiro de Farias desenvolveram a idéia de criar uma escola para formular a nova doutrina de segurança nacional e desenvolvimento, que coordena a estratégia nacional em seus componentes, militar, industrial e burocrático.”

⁶⁰ Correspondendo ao endurecimento do anticomunismo, acentuaram-se as prisões de oficiais considerados comunistas e subversivos. “A identificação da posição nacionalista com os postulados comunistas provinha do fato que o PCB, através de seus porta-vozes legais, vinha desenvolvendo uma campanha anti-imperialista

Nesse clima de discórdia, foi publicado na Revista do Clube Militar de dezembro de 1950, um artigo defendendo a neutralidade do Brasil em relação ao conflito na Coréia, botando “lenha na fogueira” das disputas no exército. Os militares anticomunistas reagiram imediatamente com cartas à jornais, manifestos e declarações. Na verdade, a posição de neutralidade na guerra da Coréia representava grande parte dos oficiais. Apenas os mais pró-americanos eram a favor do envio de tropas. Na questão das exportações de minérios, os militares em geral defendiam uma política de compensações específicas (instalação de indústrias junto às fontes dos materiais para beneficiamento dos minérios), considerada questão de segurança nacional, além de colaborar com esforço de industrialização do país⁶¹.

A campanha para a presidência do clube militar em 1952 ocorreu em clima de terrorismo. Foram instauradas uma série de inquéritos policiais militares para apurar atividades “subversivas” de oficiais ligados à diretoria do clube militar. Segundo Hélio Silva (1978, p.128, *apud* Brandi:1983, p. 254) “foram feitas transferências e prisões de elementos coligados ao grupo nacionalista. (...) Oficiais do exército encarregados de missões eram detidos em trânsito e despojados do voto em prejuízo da chapa nacionalista.” Em 1952, o General Alcides Etchegoyen e Nelson Melo, representantes da chapa da Cruzada Democrática, assumem a presidência do clube militar com quase o dobro dos votos da chapa de Estilac Leal e Horta Barbosa. Isso representava o repúdio da maioria dos militares ao comunismo, que crescentemente vinha sendo relacionado ao nacionalismo mais exacerbado devido ao seu teor anti-imperialista e portanto, antiamericano. Com isso, os militares de centro preferiram votar com a Cruzada Democrática em nome da unidade da oficialidade. Isso representou uma derrota política para Getúlio Vargas pois os militares anticomunistas, liderados pelos Generais Cordeiro de Farias e Juarez da Távora e pelo Brigadeiro Eduardo Gomes eram antigetulistas, com ativa aliança com os setores civis,

(é claro, anti norte-americana) e defendendo o desenvolvimento de um capitalismo “ nacional” estimulado pela idéia de que haveria um setor “ burguês-nacionalista” interessado em competir com o capital monopolista estrangeiro” (Almeida Jr: 1991, p. 249)

⁶¹ Segundo Bastos(2001, p. 452) “... sob a influência marcante do almirante Álvaro Alberto, passou a tramitar no congresso Nacional o projeto de criação do CNPq, em que se vedava explicitamente a exportação de monazita *in natura*, buscando estimular a capacidade de processamento químico local deste insumo estratégico para a produção de tório (material passível de fissão nuclear) e sais de terras raras (de vários usos estratégicos, particularmente na manufatura de metais leves). O embargo da exportação *in natura* não apenas acentuaria a vulnerabilidade norte-americana a qualquer risco (político,econômico, militar ou técnico) de interrupção do fornecimento brasileiro, como também ameaçava frontalmente a sobrevivência do oligopólio que beneficiava o produto nos EUA, graças a pretensão de um aliado subordinado de dominar tecnologia nuclear”.

principalmente com a UDN. Os oficiais nacionalistas que sustentavam a chapa de Estilac Leal perderam quase todas as posições de comando nas forças armadas.

Outro golpe no apoio militar à Getúlio Vargas relaciona-se ao aumento de 100% no salário mínimo que seria sancionado em maio de 1954. Em janeiro deste mesmo ano foi enviado um memorando ao Ministro da Guerra assinado por coronéis e tenentes-coronéis do exército denunciando a perda de prestígio do exército devido aos baixos salários e à falta de equipamentos. Segundo o memorando, isto favoreceria a infiltração de ideologias subversivas. Se o salário mínimo fosse aumentado, diminuiria ainda mais o *status* dos militares, dificultando o recrutamento e favorecendo a fuga de jovens para o ramo civil.

Este documento representava uma advertência para Getúlio Vargas. Evidenciava também o descontentamento da classe média que não tinha como se defender da inflação, ao contrário dos empresários que podiam aumentar os preços, e não era beneficiada pelas medidas referentes ao salário mínimo já que seus vencimentos não se referenciavam pelo mesmo. Era a inflação expressando-se em tensões sociais.

CAPÍTULO 4: RECONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DE VARGAS.

4.1 O DEBATE SOBRE O PROJETO NO 2º VARGAS

Na literatura econômica que analisa o 2º governo Vargas, é recorrente a questão de ter havido ou não uma estratégia ou projeto de desenvolvimento naquele governo. Nesta seção apresentaremos um resumo desse debate.⁶²

Dentre os que defendem a existência de um projeto, há os que dizem que Vargas teria um plano para um capitalismo nacional autônomo com industrialização baseada em capital privado nacional e estatal. Esse projeto seria expressão da aliança entre trabalhadores e burguesia industrial nacional contra a burguesia internacional e interesses associados.⁶³ Uma síntese desta tese é a seguinte:

“Vargas teria abarcado um projeto de *desenvolvimento nacional autônomo*, expressão dos interesses da burguesia industrial, em aliança com os trabalhadores e parte dos segmentos médios urbanos (nestes últimos se destacando a burocracia estatal). As propostas de Vargas, neste sentido, não se reduziam apenas à industrialização; pretendia-se promovê-la com base nos capitais privado nacional e estatal, configurando-se um plano de capitalismo nacional em oposição ao capital estrangeiro (ou em oposição ao capitalismo associado ao capital estrangeiro). Os trabalhadores e os segmentos médios urbanos endossavam tal projeto devido a seu caráter nacionalista (‘anti-imperialista’), de um lado, e, de outro, por esperarem melhoria nas condições de vida, pois se supunha dele decorreriam maiores possibilidades de ganhos salariais e melhor distribuição de renda, uma vez que o mesmo previa crescimento do mercado consumidor doméstico. Contrários ao projeto “nacional desenvolvimentista” encontrar-se-iam as burguesias agrária e compradora (vinculadas ao comércio importador e exportador), ambas saudosas da ‘antiga divisão internacional do trabalho’ e politicamente engajadas na UDN.” (Fonseca:1989, p.354-355)

Segundo este autor, a partir dos anos 60 essas teses sofreram críticas no que tange às condições históricas para implementação do projeto, como a aliança da burguesia industrial

⁶² Para uma melhor retrospectiva deste debate sugerimos, Bastos(2001), Fonseca(1986) e Vianna(1987).

⁶³ Essa tese era defendida de meados dos anos 50 até início dos anos 60 por economistas ligados à CEPAL, como Celso Furtado, e por membros do ISEB, como Helio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré, Ignácio Rangel e Candido Mendes, além de Otavio Ianni.

com trabalhadores, o caráter nacional ou nacionalista do empresariado industrial, etc. Os críticos não chegavam a negar a existência do nacional desenvolvimentismo enquanto projeto ou mesmo como ideologia, e sim, centravam suas análises nas razões da falência, vencido que fora o nacional desenvolvimentismo pela internacionalização da economia nos anos JK e pela derrocada do populismo em 64. Ao contrário das teses de que havia um setor da burguesia nacional interessada em promover um desenvolvimento autônomo, defendiam que não havia disparidade de interesses entre a burguesia industrial e o capital externo. Nessa linha encontramos Fernando Henrique Cardoso, para quem “o próprio desenvolvimento industrial passa a depender crescentemente do capital estrangeiro, não se criando uma camada empresarial capaz de formular uma política autônoma em relação a estes interesses” (Cardoso: 1964 *apud* Weffort: 1989, p.56). Dreifuss(1981), compartilha esse ponto de vista. Para ele, as premissas dos políticos nacionalistas e intelectuais sobre uma pretensa posição nacional-reformista da burguesia ‘nacional’ correspondiam mais à ideologia do nacional populismo do que aos interesses dos industriais. Segundo este autor, “a burguesia brasileira era, com toda certeza nacional, apesar de não ser necessariamente nacionalista” (Idem, p.26). Na medida em que a burguesia brasileira se desenvolvia e, conseqüentemente a economia do país, os industriais “nacionais” eram menos uma força vital do Brasil do que agentes da integração do país no sistema produtivo internacional dominante, isto é, o capitalismo. “A esperada confrontação nacionalista-entreguista baseava-se em avaliação errada, falando-se em antagonismos estruturais onde só existiam conflitos conjunturais.” (idem, p.26)

Em seguida surgem teses que sugerem a inexistência de um projeto. Skidmore (1982) é um dos precursores dessa vertente. Para ele Vargas era ambíguo e incoerente e suas decisões em política econômica eram baseadas em seus cálculos políticos *ad hoc*, ora defendendo políticas ortodoxas, ora nacionalistas. A própria formação dos ministérios revelaria essa ambigüidade e incoerência numa mistura de membros conservadores como Horacio Lafer (Fazenda), Neves Fontoura (Relações Exteriores), com políticos populistas como Ricardo Jafet na presidência do Banco do Brasil, além de conceder um ministério para seus principais críticos na arena política, a UDN (no Ministério da Agricultura).

Lessa e Fiori⁶⁴, admitem um direcionamento da política econômica para favorecer a industrialização, mas não vêem esse direcionamento como derivado da existência de um projeto, já que não havia um plano sistemático tal como seria posteriormente o Plano de Metas de JK. Segundo estes autores, não existiu no segundo governo Vargas,

“um plano formal e sistemático que desvele de forma inequívoca a estratégia de desenvolvimento econômico a ser perseguida [e] não encontramos evidências consistentes, nos planos das intenções e objetivos e, ainda menos, no das políticas realmente executadas, que sustentem a idéia dominante de que naquela quadra histórica existiu e foi derrotado um projeto governamental de desenvolvimento nacional autônomo e popular.”(Lessa e Fiori: 1983, p. 593-4, 575-8, *apud* Fonseca: 1989, p. 357-358)

A tese de Vianna(1987) é singular. Segundo ele, apesar de não haver um projeto bem delimitado, existiam expectativas generalizadas de retomada de uma política pró-industrialização. A análise da política econômica e externa o leva a concluir que o projeto de Vargas foi concebido para conter duas fases, uma ortodoxa e outra desenvolvimentista. Na primeira fase o objetivo era pôr as finanças em ordem para o êxito das negociações com o governo americano e o Banco mundial na obtenção de apoio aos projetos em curso na CMBEU⁶⁵. Como não pôde contar com recursos externos, e com a extinção unilateral da CMBEU pelos americanos, a segunda fase não pode ser implementada.

Mais recentemente, trabalhos como o de Fonseca (1989) e Bastos (2001) continuam na defesa da existência de um projeto. Segundo eles, o projeto deveria ser procurado não só nas políticas realmente executadas, mas também nos pronunciamentos e nas mensagens programáticas enviadas ao congresso ao início de cada ano. Fonseca justifica esse enfoque, afirmando a utilidade dos discursos para entender a formação socioeconômica brasileira, pois é daí, segundo ele, que emana a maior parte da ideologia nacional desenvolvimentista.

⁶⁴ Durante a pesquisa não tivemos acesso ao texto de Lessa e Fiori. Com base nas citações apresentadas podemos afirmar que a interpretação de ambos acompanha a de autores como Vianna(1987), Fonseca (1989) e Bastos (2001). O texto a que nos estamos referindo é o seguinte: “*Relendo a política econômica: as falácias do nascimento popular do segundo Vargas*”, texto para discussão n° 30, Instituto de economia Industrial, UFRJ,1983.

⁶⁵ O Ministério da Fazenda inicialmente iria para Ricardo Jafet, mas a pedido de João Neves da Fontoura, novo chanceler do governo Vargas que efetuava entendimentos com autoridades norte-americanas e do Banco Mundial, “o ministro nomeado foi Horácio Lafer, paulista, industrial vinculado a grandes grupos empresariais, forte partidário do estabelecimento de relações privilegiadas com os EUA.” (Vianna:1987, p.38)

Ou seja, o próprio aparelho de Estado elabora e é principal veículo da ideologia. Segundo ele, têm-se negligenciado o discurso como fonte da história econômica. A história é tida como econômica à medida que manipula, dados, projeções e simulações de variáveis econômicas, dispensando qualquer marco metodológico não quantitativo. Isto se deve a uma interpretação do materialismo histórico em que a estrutura determina a superestrutura. Nesta perspectiva, utilizar o discurso como fonte conduziria ao erro de reconstruir a totalidade a partir da superestrutura.

“ entende-se que cabe à historia econômica, sem negligenciar qualquer instrumental, investigar também questões não imediatamente quantificáveis, mas nem por isso menos relevantes para a compreensão da economia de um país em sua complexidade, como as várias instâncias de poder, a constituição de classes sociais, as justificativas dadas às políticas econômicas implementadas , o papel do estado etc..” (Fonseca: 1989, p.16)

No caso que estamos analisando, se trata de buscar na mensagem enviada ao congresso na abertura dos trabalhos legislativos de 1951, chamada de Mensagem Programática⁶⁶, os elementos do projeto de Vargas. Isto está evidenciado em depoimentos dos responsáveis pela elaboração destes mesmos discursos e mensagens. Citamos o depoimento de Rômulo de Almeida(chefe da assessoria econômica de Vargas⁶⁷) em entrevista realizada por M. C. D’araújo e R Roel Jr. em março de 1980.

“ a primeira tarefa da assessoria econômica foi precisamente a de coordenar a elaboração da mensagem de 1951, orientada pela indicação de Vargas de que pretendia apresentar algo como uma mensagem programática que sintetizaria os projetos e meios de ação do governo, e tendo como diretrizes para a redação a plataforma da campanha presidencial e alguns documentos enviados por Vargas. A coordenação da redação teria envolvido também a articulação de documentos elaborados pelas diferentes equipes setoriais dos ministérios, seguindo as diretrizes que haviam sido definidas por Vargas, que checava com frequência a evolução do documento junto com Lourival Fontes, chefe da casa civil, filtrando e aprovando seu formato final.” (Almeida: 1986, *apud* Bastos: 2001, p. 302)

⁶⁶ Segundo Draibe (1985), os termos substanciais do projeto de Vargas foram apresentados na mensagem da abertura da sessão legislativa de 1951, que foi cunhada de Mensagem Programática.

⁶⁷ Logo após a posse Getúlio decide criar um órgão de assessoramento e planejamento econômico, diretamente ligado à Presidência da República. A chefia da assessoria foi entregue a Rômulo de Almeida, a convite do próprio Vargas, e sua equipe integrada por técnicos de posições nacionalistas, entre os quais Jesus Soares Pereira, João Neiva de Figueiredo, Ignácio Rangel, Cleanto Paiva Leite e Tomás Pompeu Acióli Borges. (Brandi: 1983, p. 238)

O depoimento de Jesus Soares Pereira, chefe da assessoria econômica de Vargas após a saída de Rômulo Almeida, concedido à Medeiros Lima(1976), reforça ainda mais o argumento, “ os planos e programas parciais elaborados até 1954 seguiram as diretrizes contidas na mensagem de 1951” (*apud* Draibe: 1985, p. 184)

Segundo Rômulo Almeida (1980 *apud* Bastos: 2001), não se vincularam os projetos a um plano de metas porque o presidente considerava que fazê-lo poderia ser “politicamente oneroso” e talvez até “técnicamente ineficaz”.⁶⁸

Bastos (2001) e Fonseca (1989) concluem pela existência de um projeto associado e não autônomo, porém com uma associação diferente da que seria implementada anos mais tarde no Governo de Juscelino Kubitschek. De uma maneira geral, concordam que o projeto de Vargas não era xenófobo a ponto de negar o auxílio do capital estrangeiro, mas os termos para a associação visavam subordinar o capital estrangeiro ao projeto de desenvolvimento nacional preservando sob controle do Estado a destinação do capital forâneo.

Segundo Fonseca(1989), apesar da retórica populista dos discursos, em que Vargas apontava como inimigos o imperialismo na esfera internacional e a exploração do homem pelo homem na esfera nacional, ele não encampou qualquer luta nesse sentido. A luta contra exploração do homem pelo homem era transferida da luta de classes para a luta pelo desenvolvimento nacional através do nacionalismo e da fé no progresso. Uma das idéias-força nos discursos de Vargas era que “o desenvolvimento capitalista via industrialização levaria o Brasil à igualdade com as demais potências, e extinguiria dentro dele o antagonismo entre riqueza e pobreza, entre progresso e atraso”.(Fonseca: 1989, p. 237) O essencial então era a industrialização, não importando a fonte do capital. O paradoxo do discurso de Vargas residia em denunciar o imperialismo pela falta de capital estrangeiro, pelo abandono das nações mais pobres pelos países ricos, e pela recusa em colaborar com a erradicação da miséria e com políticas desenvolvimentistas. Vargas assumia posições

⁶⁸ “ não se falava em plano, em planejamento não se falava, por uma razão: havia primeiro um bombardeio contra essa idéia de plano... ainda continuava no ar aquela polêmica do Gudin contra o Simonsem... Por outro lado o presidente, como era um homem muito ligado a uma idéia de Estado atuante e tinha uma grande resistência contra ele - a maioria no congresso, suspiciões internacionais, alguns elementos do setor privado e tudo mais - , então ele teve muita preocupação de evitar que ostensivamente se adotasse esse nome, pelo menos na fase inicial. (...) numa estrutura econômica muito incipiente, inclusive desprovida de informações, o planejamento formal, além de politicamente oneroso naquela ocasião, era também pouco eficiente. Então o que parecia mais importante: estabelecer programas básicos, projetos de impacto e sobretudo agencias capazes de operação dinâmica.” (Almeida: 1980, p. 7 e 10, *apud* Bastos:2001 p.333-334)

nacionalistas, principalmente ao defender a industrialização acelerada, limites à concorrência estrangeira e taxas de câmbio favoráveis ao setor e acesso ao crédito. Mas o nacionalismo e independência nacional esgotavam-se tão logo se chocassem com seus interesses mais imediatos: se o ingresso de capital em alguns ramos poderia prejudicar as indústrias locais, em outros eram aceitos e até deveriam ser incentivados. O capital deveria ser bem alocado, “havia na associação ao capital estrangeiro, mais lugar para a complementaridade do que para a contradição com interesses nacionais.”(idem, p.413)

Para Bastos (2004), mesmo na época do Estado Novo, Vargas não esteve empenhado em um projeto capitalista ao estilo “prussiano” (sem participação de capitais externos). Para a construção da usina siderúrgica de Volta Redonda, por exemplo, Vargas buscou associações com empresas privadas estrangeiras. “Entre 1937 e 1939, as gestões brasileiras visavam atrair primeiro a *Du Pont* antes do golpe, e depois as alemãs *Demag*, *Krupp* e *Stahlunion*, antes da intensa negociação com a *US Steel* entre maio de 1939 e janeiro de 1940.”(idem: p. 297). Como estas não manifestaram interesse em investir no Brasil, Vargas barganhou seu alinhamento a favor dos aliados na Segunda Guerra para conseguir financiamento público Norte americano. Vargas não propunha de fato uma política anti-imperialista e a recusa ao auxílio do capital estrangeiro, pelo contrário, seu nacionalismo era se limitava pelo pragmatismo na mobilização de recursos para o desenvolvimento do país.(idem, 2001).

4.2 LINHAS GERAIS DA POLÍTICA ECONÔMICA

Nosso posicionamento quanto a existência do projeto em Vargas acompanha as contribuições recentes de Fonseca(1989) e Bastos (2001). Por isso utilizaremos também o texto da mensagem programática de 1951 como fonte do projeto de Vargas bem como recorreremos a outros pronunciamentos.

Nos anos 50 o nacionalismo estava muito em voga nos países do Terceiro Mundo, já o dissemos. O enfraquecimento dos antigos impérios coloniais durante os anos de guerra gerou uma onda descolonizações na África e Ásia. E onde havia estados independentes, como na América Latina, tratava-se de buscar também a independência econômica

escapando da dependência da demanda externa. Utilizando os conceitos de Celso Furtado⁶⁹, isto significava deslocar o “eixo dinâmico” da economia de fora para dentro. A receita para isso, que o pensamento da CEPAL contribuiu para disseminar, era criar uma indústria de insumos básicos e de bens de capital que pudesse auto-gerar a demanda internamente. Daí a correlação positiva entre industrialização e desenvolvimento nacional, e portanto nacionalismo, uma vez que, uma nação forte e desenvolvida se identificava com o desenvolvimento industrial⁷⁰, que era visto não como um fim em si mesmo, mas nas palavras de Prebisch (1961, *apud* Mello: 1991, p.21) “senão [como] o único meio que (os países latino-americanos) dispõem para ir captando o fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o nível de vida das massas”. Então, no imaginário do Terceiro Mundo em geral, a industrialização era tida como um meio de, ao mesmo tempo, superar a dependência e a pobreza, atingindo a igualdade com os países centrais. Essa idéia também era fértil no imaginário da população urbana no Brasil, já que a indústria começava a se tornar fonte de emprego e consumo para parte crescente desta população.⁷¹

Sustentamos que o sentido da política econômica de Vargas era desenvolver o país via industrialização, o que estava inscrito na própria razão de ser do Estado nacional, que viemos defendendo até aqui, que é o aumento relativo de poder no sistema interestatal⁷². Do ponto de vista das cadeias mercantis, isto significava atrair os elos relacionados às atividades industriais que naquela época retinham maior parte do excedente gerado na cadeia, ou como diria Prebisch, as atividades que permitiam “captar os frutos do progresso técnico.”

Segundo Oliveira(1987), com a criação de condições institucionais para expansão das atividades ligadas ao mercado interno, desde 1930 vinha se desenvolvendo no Brasil um modo de acumulação quantitativa e qualitativamente distinto. Ou seja, a intervenção estatal, regulando os fatores de produção, criava as bases para que a acumulação capitalista industrial, ao nível das empresas, pudesse se reproduzir. Desse modo, a partir de 1930, o

⁶⁹ Em Furtado(1977), cap. XXXII.

⁷⁰ No Brasil, essa concepção era bem disseminada entre os militares, que com o aumento da máquina estatal desde o Estado Novo, participavam cada vez mais do aparelho administrativo.

⁷¹ Proletariado industrial no Brasil: 1920 = 275.512; 1940 = 781.185; 1950 = 1.256.807. fonte: (Fonseca:1986)

⁷² Lembrando que, quando se diminui a dependência econômica, se está aumentando o poder relativo, no sentido de que diminui o poder de outro agente de impor sua vontade através da ameaça de suspensão das relações econômicas com o Brasil.

Estado intervinha para destruir o modo de acumulação para o qual a economia se inclinava desde o período colonial, fazendo da empresa capitalista industrial a unidade mais rentável do conjunto da economia.

Mas para por em prática sua política, Getúlio precisava lidar com alguns problemas como: inflação, desequilíbrio no balanço de pagamentos, necessidade de importar máquinas e equipamentos, insuficiência de energia e transportes e insuficiência de gêneros alimentícios para as populações dos centros urbanos em rápida expansão.

Para Bastos(2001) e Fonseca(1989), dois autores que fazem uso dos discursos e da Mensagem Programática de 1951 como fonte do projeto de Vargas, esses pronunciamentos explicitam idéias estruturalistas sobre crédito, inflação e balanço de pagamentos. Em consonância com as idéias da CEPAL, Vargas criticava os autores estrangeiros de tradição clássica e neoclássica e percebia que as propostas válidas para países desenvolvidos não serviam para o Brasil. Era partidário de tese estruturalista de que o aumento da produção era uma política compatível e apropriada para o combate à inflação. A solução para o problema da inflação, segundo ele, era aumentar a oferta de bens e não rebaixar os salários ou restringir o crédito.⁷³

Em relação ao balanço de pagamentos, Vargas sempre tendeu a buscar a harmonização do crescimento com a escassez de divisas. Argumentava que o desequilíbrio no Balanço de pagamentos, “não era nem transitório nem superficial, mas sim sintoma de uma profunda crise de estrutura no campo de nossas relações com o estrangeiro, com graves e repercussões sobre a economia interna do país” (Skidmore:1982, p.168)

⁷³ Em discurso proferido por Getúlio Vargas na câmara dos deputados em 30/05/1947, em que critica a política econômica restritiva do governo Dutra, dizia: “parece lógico que a solução para o problema (de assegurar que os meios de pagamentos estejam em relação conveniente com o volume total de bens, das mercadorias e dos serviços), não é restringir os créditos e, sim aumentar a nossa produção e riqueza, aumentando, portanto, os bens, as mercadorias e os serviços. creio até que, se bem não me engano, esta é a opinião de vários ilustres membros desta casa... Mas não é esta a opinião do ilustre presidente do Banco do Brasil, orientador geral da economia e das finanças nacionais. ‘A produção’ declara sua senhoria em seu relatório – ‘não se pode desenvolver de modo ilimitado’ E continua dizendo mais ou menos o seguinte: que existindo excesso de meios de pagamento e não existindo possibilidade de aumento da produção, é indispensável reduzir os meios de pagamento. Doutrinariamente, esse ponto de vista estaria certo, se não houvesse mais possibilidade de aumento da produção, isto é, se o Brasil tivesse alcançado a saturação econômica. O grande mal de ler muitos livros estrangeiros sem traduzir os problemas, limitando-se à tradução das palavras, reside precisamente nisso. Irving Fischer escreveu dentro do problema norte-americano e nós nos encontramos num país onde podemos verificar um sub-consumo e uma sub-produção. Muito longe de alcançarmos o ilimitado, precisamos produzir, e produzir muito, para a grandeza de nosso país e bem-estar de nosso povo... Se há falta, bens, mercadorias, e serviços ainda se podem desenvolver, estando, assim, muito longe do limite de saturação” (Vargas: 1950, *A política trabalhista no Brasil*, p. 230-231, *apud* Bastos:2001, p. 312)

Logo, a solução tanto para inflação quanto para os problemas de balanço de pagamentos era aumentar a produção para fornecer bens mais baratos ao trabalhador e substituir as importações para reduzir a dependência externa. Sendo assim, a política econômica era pró-industrialização, inclusive com mecanização no campo, o que se justificava pelo aumento da produtividade, diminuindo os preços dos alimentos.

No período do segundo governo de Vargas(1951-1954), o processo de industrialização já transcorria no Brasil. Segundo a periodização de Mello(1991), o período que vai de 1933 à 1955 compreende um período de industrialização restringida:

“Penso que em 1933 se inicia uma nova fase do período de transição porque a acumulação se move de acordo com um novo padrão. Nesta fase, que se estende até 1955, há um processo de industrialização restringida.(...) a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num só golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria a capacidade produtiva crescer adiante da demanda, auto-determinando o processo de desenvolvimento industrial”(idem: p. 110)

Alegamos aqui que a estratégia de Vargas tinha o objetivo de superar esta industrialização restringida procedendo à instalação de indústrias de base e bens de capital, bem como superar pontos de estrangulamento estruturais em energia e transportes. De certa forma, a conjuntura internacional fornecia o pretexto para a urgência desse projeto conforme podemos ver nesse trecho de um discurso de campanha de Vargas:

“ o futuro do Brasil está hoje em jogo, mais do que em qualquer oportunidade semelhante. Dos países estrangeiros hoje chegam os ruídos ameaçadores de conflito, próximo ou distante. Que será de nosso povo, em face de uma possível terceira guerra mundial? A última teria sido para nós verdadeiramente calamitosa, não fossem as precauções tomadas pelo meu governo. Agora, desfalcados de matérias primas industriais, se irromper uma conflagração mundial, soçobraremos como embarcação sem bússola. Tudo ou quase tudo ficara paralisado e regrediremos meio século. Esse o panorama do futuro se errarmos na escolha.. não é possível que nos façamos co-responsáveis pelos dias sombrios que o futuro nos reserva” (Vargas: 1951, *apud* Bastos:2001, p. 323-324)

Mas havia nesse projeto um impasse que Bastos (2001) enxergou muito bem:

“ Embarcar em um processo acelerado de substituição de importações que modificasse a própria estrutura produtiva era muito arriscado naquela circunstância, pois as importações necessárias para os investimentos concorreriam com as exigências de divisas para formar estoques de bens intermediários que fizessem funcionar a estrutura produtiva já existente.” (Bastos:2001, p.329)

Então, ao mesmo tempo que o temor da guerra justificava um esforço de industrialização nacional ele também gerava uma corrida às importações comprometendo as reservas de dólares. Como o Brasil carecia de recursos financeiros e tecnológicos, e principalmente de capacidade empresarial, para tal tarefa, era necessária a definição de uma estratégia de desenvolvimento firmemente executada pelo Estado e que organizasse o envolvimento com o capital externo, ou seja que importasse **capacidade empresarial, tecnologia e capital-dinheiro**.

No entanto, conforme entendimento do governo, esse influxo não viria de fontes privadas dada a existência de gargalos estruturais em energia, transportes e disponibilidade de divisas. Desse modo, o sucesso da estratégia de Vargas dependeria de influxo de capitais públicos norte-americanos, transferidos por intermediação política⁷⁴.

Então, dadas às circunstâncias acima, era necessária uma estratégia para obter os recursos necessários. Vamos destacar três vetores desta estratégia que, a nosso ver, servirão para reconstrução da estratégia de Vargas com base em suas interconexões com a economia mundo, e também olhar para o terceiro andar da estrutura tripartite de Braudel, numa combinação de processos políticos e econômicos. Afinal, este é o nosso objetivo aqui. Serão esses vetores: a) O direcionamento Estatal nos setores de energia; b) a barganha de Vargas em relações internacionais para disponibilizar recursos externos; c) o direcionamento dos escassos recursos cambiais para a o favorecimento do processo de industrialização.

⁷⁴ A mensagem programática de 1951 é emblemática nesse sentido: “a carência de capitais nacionais, impossível de suprir-se sem sacrifícios do nível de vida, reclama um crescente influxo adicional de capitais estrangeiros.. face a experiência do após guerra na finança mundial devemos esperar mais cooperação técnica e financeira de caráter público. Até porque a maior aplicação de capitais privados pressupões a existência de condições que só podem ser criadas mediante inversões publicas em setores básicos, tais como energia e transporte... nossas fontes de capitais públicos são hoje o governo norte-americano, através do Eximbank, e os organismos internacionais, criados em Bretton Woods, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional... Vale salientar que o Brasil está incluído entre as áreas da economia mundial que se devem beneficiar com a ajuda técnica e financeira do denominado Ponto IV, ou seja, o programa de assistência do governo norte-americano às regiões economicamente subdesenvolvidas...” (apud Bastos:2001, p. 337)

4.3 RECONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA EM TRÊS VETORES

Segundo os estudos da CMBEU (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos), os setores de energia eram estratégicos para a industrialização e constituíam pontos de estrangulamento na economia brasileira. Além do mais, os Militares nacionalistas que apoiavam Vargas eram contra a exploração estrangeira de recursos naturais brasileiros⁷⁵. Por isso, caberia ao Estado explorar ou coordenar os investimentos em nome da segurança nacional. Já durante a campanha Vargas se pronunciava nesse sentido:

Não nos opomos, como se costuma insinuar, à vinda de capitais estrangeiros para o Brasil. Ao contrário, desejamos que venham. Somos contrários, sim, à entrega de nossos recursos naturais, de nossas reservas ao controle de companhias estrangeiras, em geral à serviço do capital cosmopolita. Falemos claro: o que é imprescindível à defesa nacional, o que constitui alicerce da nossa soberania, não pode ser entregue a interesses estranhos; deve ser explorado por brasileiros com organizações predominantemente brasileiras e, se possível, com alta percentagem de participação do Estado, evitando desse modo a penetração sub-reptícia de monopólios ameaçadores. (Vargas: *mensagem ao congresso* (1951), p. 258, *apud* Vianna:1987, p. 34-35)

Outro motivo para a “vigilância do poder público” nesses setores era que o regime de concessões não proporcionaria os investimentos necessários. Para Vargas e sua equipe econômica isso parecia evidente no setor de energia elétrica, conforme demonstra o texto da mensagem programática de 1951:

... O aumento da produção de energia elétrica constitui imperativo do programa de governo... **A vigilância do poder público, aqui, como em todo o mundo, tornou-se indispensável para suprir as deficiências do regime de concessão.** Apesar de lucrativas, as grandes empresas não têm atraído novos capitais em proporção conveniente e vêm retardando seu ritmo de expansão para não ultrapassar as possibilidades de autofinanciamento ou de obtenção de crédito com apoio dos governos (...) é uma característica da época atual o desinteresse do capital privado para serviços de utilidade pública. Mesmo nos Estados Unidos, tais empresas encontram-se em grandes dificuldades de financiamento. Cumpre acrescentar que essas dificuldades não são estranhas à tendência nacionalizadora nos principais países Europeus (...) Verifica-se hoje, entre nós, um déficit de instalações produtoras de energia elétrica da ordem de meio milhão de quilowatts. Há, por outro lado, enormes demandas potenciais a atender como decorrência das inadiáveis necessidades de industrialização (...) é indispensável, por isto, que o governo assuma

⁷⁵ “Muitos oficiais do exército, por exemplo, achavam que o Brasil só poderia se tornar uma grande potência, caso desenvolvesse a indústria. Além disso, a segurança nacional do Brasil exigia que a exploração de recursos naturais, tais como combustíveis, força hidrelétrica e recursos minerais, se mantivessem a salvo de mãos estrangeiras.” (Skidmore:1982, p. 119)

posição ativa em face do problema da criação de novos recursos de energia elétrica (...), que assuma a responsabilidade de construir sistemas elétricos onde sua falta representa maiores deficiências” (Vargas, *mensagem ao congresso (1951)*, p. 156-159, *apud* Bastos:2001, p. 472-473 - grifo nosso)

No entanto, a coordenação Estatal e a estatização nos setores de energia contrariavam interesses de capitalistas e do Estado americano que, ou já possuíam concessão para exploração desses setores no Brasil como no caso da energia elétrica, ou queriam possuir, como era o caso do petróleo. Devido aos interesses em jogo, a questão do petróleo é exemplar nesse sentido. Por essa época, a *Standard Oil* fazia campanha na imprensa para obter a exploração de petróleo no Brasil. Ao mesmo tempo, o Estado americano também se interessava devido à possibilidade de guerra generalizada, situação em que seria importante ter acesso a fontes de combustível que não as do Oriente Médio.

Esta questão geopolítica norte-americana é importante e justifica uma olhada mais de perto no processo de criação da Petrobrás. Principalmente porque a criação desta empresa, que garante o monopólio estatal da exploração do petróleo no Brasil, é um marco na problemática do capital estrangeiro nos anos 50, tendo sendo utilizada como argumento em defesa da tese de que Vargas promovia uma estratégia de desenvolvimento autônoma⁷⁶.

Em março de 1951, Vargas encarregou sua assessoria econômica de elaborar o projeto para a exploração do petróleo brasileiro. Na assessoria predominava a idéia de permitir à iniciativa privada, tanto nacional como estrangeira, participar da formação de uma empresa encarregada da pesquisa, lavra e produção em associação com capitais estatais, resguardando o monopólio apenas às jazidas. A razão era simples: não havia internamente condições de financiar obra de tamanha envergadura.(Fonseca:1989)

Segundo Draibe (1985), a Petrobrás foi originalmente concebida como *holding*, que, ou atuaria diretamente, ou criaria subsidiárias para atividades de pesquisa, lavra, refinação, comércio e transporte do petróleo e derivados. O projeto de criação era explícito: “para impor flexibilidade de atuação, foram previstas entidades subsidiárias e a possível articulação com empresas privadas, de modo a impedir que a sociedade se torne demasiado compacta ou rígida, desenvolvendo-se antes com o caráter de uma estrutura de

⁷⁶ Skidmore(1982) vê a questão do petróleo como uma prova de que Vargas era um nacionalista radical convicto que só não tomava todas as decisões baseado nesta fórmula por restrições impostas pela conjuntura

coordenação.” (Vargas, *Mensagem ao congresso (1951)*, p. 86, *apud* Draibe:1985, p. 206)

Segundo Martins(1976, *apud* Hirst, 2003), Vargas tentava permanecer equidistante das facções militares em conflito e ainda superar as restrições americanas à concessão de financiamento para os projetos da CMBEU. Mas a concepção da Petrobrás como *holding* acabou não agradando nenhum dos lados. Os representantes do truste internacional do petróleo reclamavam do projeto argumentando que ele, na prática, significava transferir capacitação tecnológica e fundos financeiros para empreendimentos controlados de fato por uma *holding* estatal. Por outro lado, o Partido Comunista acusava Vargas de entreguista devido a esse mesmo projeto.

A campanha “o petróleo é nosso”, irrompeu das fileiras militares e inflamou toda a sociedade. No Congresso Nacional o debate sobre a Petrobrás ganhou grande repercussão, ao ser tratado como questão nacional e provocou uma aliança atípica em torno da proteção do monopólio estatal do petróleo. Até a UDN, de posições tradicionalmente neoliberais, tentou parecer ‘mais nacionalista que o presidente’ com olhos voltados aos louros eleitorais da tomada de uma posição nacionalista nesse setor e a um possível apoio dos militares, que “em regra, concebiam o petróleo como questão de segurança nacional e mostravam-se dispostos em sua maioria ao monopólio estatal” (Fonseca:1989, p. 416)

O projeto criando a Petrobrás como uma autarquia sem participação de capitais estrangeiros foi aprovado em outubro de 1953. Ao final, Vargas procurou capitalizar politicamente o resultado aparentando ter sempre ficado ao lado dos nacionalistas e ter sofrido pressões de “forças incontroláveis”. Assim galvanizou para si a conquista do monopólio estatal.

Segundo Ianni(1974, p. 230), “a experiência petrolífera no Brasil elucida a maneira pela qual as atividades de militares ou grupos das forças armadas se inserem nos processos políticos.” Nesse sentido, a Petrobrás foi mais uma conquista dos movimentos nacionalistas principalmente no exército, do que propriamente um projeto de Vargas. Podemos dizer que o comeditamento de Vargas no caso do petróleo revela os limites de seu nacionalismo. O petróleo era uma questão nacional à medida que o desenvolvimento econômico exigia maiores quantidades de seus derivados. Importava que ele fosse produzido internamente e na quantidade máxima possível sem perguntar qual a origem do capital a ser encarregado de sua produção e distribuição.

Com isso, vemos como as posições do governo Vargas para os setores de energia complicavam as relações brasileiras com o Estado e os capitalistas americanos. Mas havia outros pontos de divergência⁷⁷. Mais adiante retomaremos a questão do petróleo. Agora nos concentraremos nas divergências entre Brasil e EUA em torno das suas relações internacionais.

As motivações dos dois governos discrepavam. Os EUA enfatizavam seu programa de defesa, para o qual requeriam prioridade, em face da emergência internacional. Já o Brasil, exigia ajuda econômica para os projetos de desenvolvimento, que defendemos ser o segundo vetor da estratégia de Vargas. (Bandeira, 1978). As negociações giravam mais especificamente nos seguintes termos: Os EUA estavam interessados em apoio ativo e passivo à sua política de Guerra Fria, que incluía tropas para a guerra da Coreia, minérios estratégicos (principalmente areias monazíticas) e a exploração do petróleo brasileiro por empresas americanas, para garantir uma fonte segura no caso de uma generalização do conflito na Coreia. O Brasil queria apoio ao desenvolvimento através de créditos que seriam disponibilizados para os projetos da CMBEU(Comissão Mista Brasil-Estados Unidos), chamada pelo chanceler brasileiro João Neves da Fontoura de comissão do Ponto IV. Vargas não escondia a orientação nesse sentido e em memorando de 14 de janeiro de 1951, entregue ao embaixador americano Herschell V. Johnson, dizia o seguinte:

“a boa vontade do governo brasileiro de contribuir com as matérias primas nacionais para a economia de emergência dos EUA(...)deve encontrar sua contrapartida na boa vontade do governo norte-americano de conceder prioridades de fabricação e créditos bancários a termo médio e longo, para a imediata execução de um programa de industrialização e obras públicas.”(apud Bandeira:1978, p. 324)

⁷⁷ Já dissemos que terminada a guerra fria e com os EUA saindo dela como a nação mais beneficiada, esperava-se preferência às reivindicações latino-americanas para ajuda técnica e financiamentos para o seu desenvolvimento econômico. Segundo Malan(1986), o Brasil se julgava ainda mais merecedor pela colaboração direta dos pracinhas nos campos de batalha na Itália e por ter adotado uma posição oposta à da Argentina, único país latino-americano a se manter neutro durante o conflito mundial. Ao tratar com o EXIMBANK em maio de 1946, o Ministro da Viação e Obras Públicas do governo Dutra, Edmundo de Macedo Soares, declarou que não falava como um simples “tomador a uma agência de empréstimo, mas sim como um representante do governo brasileiro que se dirige ao governo americano. (O Brasil) já havia feito muito por merecer.”(idem, p.63).

Ao iniciar-se o governo Vargas em Janeiro de 1951, o conflito na Coréia já se desenrolava fazia sete meses. Na quarta reunião de chanceleres americanos, realizada em março de 1951 em Washington, os Estados Unidos estavam decididos a conseguir o apoio dos demais países à guerra da Coréia. Essa foi uma das primeiras questões que ocupou a política externa do governo Vargas. Antes mesmo da sua posse Vargas já enviara o chanceler João Neves da Fontoura⁷⁸ para negociações. O governo americano adiantou a João Neves a disposição de financiar 300 milhões para projetos que a CMBEU considerasse prioritários. **Em 31 de janeiro de 1951 Vargas se reuniu com o embaixador americano Herschell Johnson e com Nelson Rockefeller, representante dos EUA na sua posse e herdeiro da *Standard Oil*. “Das conversações resultou o propósito de acelerar os entendimentos para a instalação de CMBEU”** (Vianna: 1987, p.39), que de fato foi instalada em 19 de julho de 1951 e elaborou projetos detalhados visando o reaparelhamento econômico para a eliminação de pontos de estrangulamento, criando assim condições adequadas aos investimentos privados externos. Se lembrarmos que a *Standard Oil* era a principal interessada na exploração do petróleo brasileiro, e que seu diretor-proprietário, na condição de representante do governo estadunidense, negociava com o governo brasileiro a concessão de créditos para o reaparelhamento econômico do país através dos projetos da CMBEU, constatamos uma conexão contraditória entre os dois primeiros vetores da estratégia de desenvolvimento de Vargas. Este caso nos remete diretamente ao último andar da estrutura tripartite de Braudel, onde o poder político encontra o poder econômico. Em Bastos (2001, p.491-492) encontramos uma passagem que ilustra este ponto:

“Os encontros entre membros da *Standard Oil* (Exxon ou Esso) e a cúpula da diplomacia e do Banco Mundial eram freqüentes, para consultas, trocas de impressões ou solicitações, desde que as gestões para um acordo de cooperação Brasil-EUA se tornaram conhecidas. **Já em janeiro de 1950, os representantes da *Standard Oil* procuravam preocupados o departamento de Estado diante dos primeiros rumores de que se cogitava um acordo Brasil-EUA de cooperação econômica, sendo tranquilizados com a informação de que todos os esforços seriam direcionados para assegurar um acordo que preservasse o interesse das empresas norte-americanas e garantisse a sua participação no desenvolvimento do país.**”

⁷⁸João Neves era bem visto pelos americanos, provavelmente pela sua atuação como chanceler no governo Dutra, quando a política externa foi de subserviência extrema aos americanos. Segundo Bandeira (1978), ele teria sido colocado no governo por pressão da *Standard Oil*.

Para Vargas, no entanto, as dificuldades não se esgotavam aí. As demais concessões almeçadas pelos EUA também apresentavam resistência interna. Alegando a necessidade de um extenso programa de treinamento, os militares nacionalistas que apoiavam Vargas se opunham ao envio de tropas à Coreia. Também, conforme consubstanciado na Lei de Criação do CNPq de janeiro de 1951, eram contrários à exportação de minerais atômicos *in natura*, exigindo como compensação pelos minerais, a instalação de indústrias para o beneficiamento no país, o que significava o desenvolvimento de tecnologia nuclear no Brasil, o que era considerado de grande importância para a segurança nacional⁷⁹; quanto ao petróleo, a resistência provinha não só do exército, mas de toda a população, conforme já o dissemos. (Bandeira:1978, Hirst:2003)

Por ocasião da IV Reunião de Chanceleres Americanos, quando os EUA, solicitaram envio de tropas à Coreia, o governo brasileiro argumentou que a precária situação econômica não lhe permitia participar de confrontos internacionais, pois os poucos recursos que existiam deviam ser direcionados à defesa interna. Alegou também que a maior ameaça à ordem capitalista no ocidente era a subversão interna, agravada na medida em que decaía o nível de vida da população. (Barreto:2001)⁸⁰

Os EUA esperavam o alinhamento incondicional à sua política justificada por um interesse comum de proteção hemisférica contra a ameaça do leste. No entanto, o pragmatismo de Vargas nas relações internacionais o impedia de fazer qualquer concessão sem receber algo em troca. Essa postura desagradava os americanos, que desconfiavam que Vargas apenas blefava e não tinha realmente intenção de colaborar devido à pressão contra as solicitações americanas que sofria no âmbito doméstico.⁸¹ No entanto, a partir do início do governo o poder de barganha do governo brasileiro iria entrar em decadência. Em agosto

⁷⁹ Conforme vimos na seção 3.4.

⁸⁰ Segundo Fonseca(1989), a posição brasileira nesta cúpula, expressada pelo ministro João Neves da Fontoura, foi a seguinte: “Assim, a luta contra o comunismo constava da ordem do dia dos países latino-americanos, e os EUA deveriam colaborar com recursos, pois a elevação do nível de vida das populações era o melhor antídoto ao avanço soviético” (idem, p. 406)

⁸¹ A insatisfação e desconfiança em relação ao Brasil foi constatada por Góes Monteiro em agosto de 1951. Quando viajou à Washington para tratar do envio de tropas e assistência econômica e militar, condicionou a cooperação militar brasileira ao sucesso da missão de Horacio Lafer de negociar o financiamento de projetos junto ao Banco Mundial e Eximbank. A conclusão do general foi a seguinte: “os americanos faziam grandes reservas e mesmo demonstravam certa desconfiança em relação ao Brasil. Os círculos econômicos e políticos estavam desinteressados nas negociações. Só nos meios militares encontrou melhor compreensão e interesse em continuar a aliança com o Brasil.”(Bandeira: 1978, p.332)

de 1951 foram descobertas jazidas de areias monazíticas em território americano, as quais, calculava-se, estariam em plena produção dentro de dois anos. Até então o Brasil era o único fornecedor desse minério dentro da esfera de influência americana, depois que a Índia cortou os fornecimentos após a independência em 1946.⁸² (Bastos: 2001)

A crise cambial, que se agravava à medida que transcorria o governo, também debilitava a posição brasileira, na medida tornava evidente a necessidade de empréstimos. De acordo com o terceiro vetor da estratégia (direcionamento dos recursos cambiais), a política cambial do governo Vargas procurava manter o câmbio valorizado, direcionava as divisas para o favorecimento da industrialização, restringindo as importações de bens supérfluos através de um sistema de licenças-prévias concedidas pela Carteira de Exportação e Importação (CEXIM) do Banco do Brasil. Esse sistema vigorou até janeiro de 1953.

No início do governo Vargas, havia certo relaxamento com as licenças de importação devido ao otimismo quanto à evolução do balanço de pagamentos em função das negociações para os empréstimos da CMBEU (Comissão Mista Brasil Estados— Unidos) e o aumento dos preços do café no mercado internacional (ver tabela 5). O otimismo se desfez com a demora na liberação de recursos da CMBEU e o aumento frenético das importações decorrente da guerra da Coreia⁸³. Temiam-se restrições de exportações dos países desenvolvidos, principalmente de equipamentos industriais e insumos, caso a guerra se generalizasse. O aumento das importações, muito acima da capacidade de pagamento do país, foi financiado pela acumulação de atrasados comerciais garantidos pelo Governo Federal, que chegaram a US\$ 541 milhões ao final de 1952, com déficit de US\$ 709 milhões em transações correntes e de US\$ 615 milhões no balanço de

⁸² “Como os norte-americanos não dependiam exclusivamente dos suprimentos brasileiros de nenhum minério, mas o Brasil dependia de dólares, as ameaças brasileiras de suspender o fornecimento não eram capazes de induzir concessões significativas, ao contrário do que acontecia no início da barganha em 1951. Em 1951, de fato, a criação da CMBEU resultara de uma barganha em que o trunfo brasileiro para obter promessas de financiamento era a posse de minerais estratégicos. Em 1953, porém, a tentativa de vincular a preservação da CMBEU e/ou o financiamento dos projetos que já haviam sido aprovados ao fornecimento de minerais fracassou redondamente” (Bastos:2001, p.455)

⁸³ O valor das importações brasileiras saltaram de US\$ 934 milhões em 1950 para US\$ 1.703 milhões em 1951 e para US\$ 1.702 milhões em 1952. Esse valor só viria a ser superado em 1968 no período do milagre econômico. (fonte: www.ibge.gov.br)

pagamentos⁸⁴. A prioridade dada ao processo de industrialização torna-se evidente, pois apesar do problema cambial que acarretou, o Brasil manteve a liberação de licenças para importar (até agosto de 1951) e o câmbio valorizado.

Enquanto a pressão sobre o balanço de pagamentos tornava urgente um empréstimo compensatório, o governo americano insistia no envio de tropas à Coréia.⁸⁵ Vargas precisava negociar, mas não tinha apoio civil ou militar para isso.⁸⁶ O general Góes Monteiro comunicou ao general Charles L. Bolté, comandante das forças da ONU na Coréia que o governo Vargas “encontraria dificuldade para obter suficiente apoio popular a uma decisão daquela natureza e por isso considerava inconveniente a participação efetiva de forças brasileiras em qualquer teatro de guerra asiático”.⁸⁷ Depois de outubro de 1951, aumentou o empenho dos EUA na busca por minérios devido à explosão da terceira bomba atômica pela União Soviética. Diante desse quadro, Vargas cede na questão dos minerais⁸⁸. Aproveitando a viagem do Presidente do CNPq, Almirante Álvaro Alberto, aos Estados Unidos em janeiro de 1952, o coronel Armando Dubois Ferreira, vice-presidente do CNPq, realiza reunião extraordinária em que foi criada a CEME (Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos) e autorizada a exportação de minérios sem a exigência de compensações específicas. Todas estas decisões foram tomadas sem consultar o Conselho de Segurança Nacional, o que levou o Ministro da Guerra, General Estilac Leal, a pedir demissão, em sinal de protesto⁸⁹. (Bandeira:1978, Hirst:2003)

Como já vinha sendo acusado de “lacaio do imperialismo” devido ao projeto da Petrobrás, diante da capitulação na questão dos minerais Vargas precisava recuperar sua roupagem nacionalista. Conforme Gabriel Cohn (1968, p. 138, *apud* Brandi:1983, p. 249),

⁸⁴ Números extraídos de Sochaczewski (1993)

⁸⁵ As negociações para o envio de tropas não se encerraram na IV Conferencia de Chanceleres de março de 1951 que mencionamos acima. Dias após a reunião, em 09 de abril de 1951, Vargas recebe uma carta de Truman, que diz o seguinte: “... muitas tropas americanas se empenharam em rude combate contra os agressores na Coréia e têm necessidade de repouso, o que só será possível quando houver tropas capazes de substituí-las. Peço vênha, nesta ocasião, para solicitar a vossa excelência queira considerar este assunto” (Bandeira: 1978, p. 328 – nota 38)

⁸⁶ De acordo com Brandi(1983), de abril a junho de 1951, Vargas evitou tomar qualquer decisão sobre a Coréia, limitando-se a sondar as cúpulas civil e militar do país, que de modo geral reagiram desfavoravelmente à participação de tropas brasileiras no conflito.

⁸⁷ Carta de Góes Monteiro à Bolté em dezembro de 1951 (*apud* Bandeira: 1978, p. 333)

⁸⁸ Segundo o relato do coronel Armando Dubois Ferreira (*apud* Bandeira, 1978) uma CPI em 1956, os EUA teriam dado um ultimato ao Brasil: Ou o envio de tropas, ou os minerais.

⁸⁹ Estilac Leal pediu demissão do Ministério da Guerra em 03/1952 sendo substituído por Ciro do Espírito Santo Cardoso que logo de início toma partido da ala nacionalista. (Skidmore,1982)

“posto na defensiva, Vargas foi obrigado a se desdobrar publicamente na defesa de sua imagem de porta-voz do nacionalismo.” Assim, em 31 de dezembro fez um discurso atacando violentamente os expedientes de empresas estrangeiras para remeterem lucros ao exterior e em janeiro de 1952 decretou restrições a essas remessas.

Para entender a regulamentação das remessas de lucro, retornaremos a uma medida tomada pelo governo Dutra em 1946. Conforme o decreto Lei 9.025/46, os controles das remessas eram feitos pela Carteira de Câmbio do Banco do Brasil e acompanhados pelo conselho da SUMOC. Impunha-se um limite de 20% ao retorno do capital repatriado e de 8% para as remessas de juros, lucros e dividendos, calculados sobre o valor do capital inicial registrado. Nesse caso, são excluídos da base de cálculo os reinvestimentos dos lucros auferidos em território nacional. Essa regulamentação não durou muito. Em agosto de 1946 o decreto Lei 9.602 anulava temporariamente os preceitos legais da 9.025.

Em fins de 1951, Vargas demonstrara preocupação com os sucessivos déficits no balanço de pagamentos ocasionados em parte pelas remessas de lucros e dividendos. Para ele, as empresas utilizavam os dispositivos posteriores à lei 9.025 para remeterem lucros. Por isso, em Janeiro de 1952 editou o decreto 30.363 que anulava estes dispositivos posteriores e exigia que a lei 9.025 fosse cumprida ao “pé da letra”. Além disso, determinava o recálculo da base e exigia que todas as remessas de lucros anteriores que tivessem ultrapassado o valor de 8% fossem consideradas retorno de capital e deduzidas da base de cálculo.

Para Campos (2003, p.54), o decreto se colocava como um “verdadeiro instrumento de confronto com o capital internacional”. Outros autores, no entanto, concebem a medida mais como um instrumento de barganha de Vargas, do que um golpe deliberado contra os interesses do capital estrangeiro, em nome de um capitalismo autárquico. Segundo Vianna(1987), por exemplo, Getúlio queria se impor na tentativa de criar um elemento de barganha para disponibilizar recursos. Segundo ele, em maio de 1951, o Congresso Brasileiro recebeu um projeto de lei do executivo propondo a adoção de uma taxa de câmbio livre para fluxo de capitais e para exportações (exceto café). Vargas tentava vincular a aprovação dessa lei à concessão de um empréstimo de US\$ 300 milhões junto ao EXIMBANK para aliviar o balanço de pagamentos.

Mas havia pelo menos mais um elemento de negociação. No ano de 1952 também transcorriam as negociações do Acordo Militar com os Estados Unidos. Washington não havia desistido da questão coreana, mas a cooperação com os EUA adquiria uma nova faceta ao incluir a cooperação nuclear. Em agosto de 1951, os militares americanos teriam proposto um acordo secreto semelhante ao de 1942, ocasião em que o Brasil se comprometeu no fornecimento regular de matérias primas estratégicas em troca de créditos do EXIMBANK para compra de equipamentos militares e financiamento de uma usina siderúrgica no Brasil. O acordo militar (de 1952) estava no congresso desde março e o chanceler brasileiro, João Neves da Fontoura, se empenhava diligentemente para concretizá-lo antes da mudança no governo americano. Em dezembro de 1952 foram finalmente aprovados o Acordo Militar e a liberação das remessas de lucros, esta transformado-se na lei 1.807 de janeiro de 1953. No mesmo mês, o secretário de Estado Adjunto para assuntos interamericanos do governo Truman, Edward Miller, anuncia acerto junto ao EXIMBANK para o financiamento de atrasados comerciais no valor de US\$ 300 milhões.(Barreto: 2001)

De todo modo, independente das barganhas envolvidas, as restrições às remessas tiveram um efeito pragmático, diminuindo de US\$ 70 milhões em 1951 para US\$ 15 milhões em 1952, até a negociação de um empréstimo emergencial que se deu em 1953. (ver tabela 03 à seguir)

Além de liberar as remessas, a Lei 1.807 de janeiro de 1953 institui o mercado livre de câmbio e estabelece subsídios cambiais para os capitais novos investidos em áreas de “indubitável interesse da nação”(energia, transportes e comunicação). Os investidores poderiam entrar com o seu capital pelo câmbio livre, que era de Cr\$ 48,30 por dólar e importar equipamentos pelo câmbio subsidiado. Posteriormente, podiam remeter lucros pelo câmbio oficial que naquele momento era Cr\$ 18,50.⁹⁰

⁹⁰ Segundo Sochaczewski (1993) o resultado dessa operação era uma pressão adicional sobre as divisas. Um estudo do FMI dá o seguinte exemplo de distorção proveniente dos regimes de entrada e saída de capital: “uma empresa que desejasse investir, digamos, US\$ 100.000 no Brasil, entrava com esse capital pelo mercado de câmbio livre à taxa de Cr\$ 38,00(taxa vigente na época), isto é Cr\$ 3.800.000. Importava então, maquinaria de ‘interesse para a economia nacional’ pelo câmbio de custo de Cr\$ 20,00, pagando pois Cr\$ 2.000.000. Dessa forma, o lucro, mesmo antes do início de suas operações teria sido de Cr\$ 1.800.000 e a disponibilidade de divisas ganha pelo país teria sido nula. Um exemplo semelhante mostraria que para importar US\$ 100.000 de equipamentos à taxa de câmbio de custo seria necessário pouco mais da metade dessa quantia, arcando o governo brasileiro com diferença subtraída de suas reservas.”(idem, p. 90)

Com essa medida esperava-se aliviar o balanço de pagamentos, atraindo investimentos autônomos para as áreas prioritárias, o que causaria um efeito cascata em outras áreas, além de incentivar as exportações pela possibilidade de venda de parte das divisas no mercado livre. No entanto, a liberalização causou forte refluxo de capitais devido à retenção das remessas ocorrida no ano anterior (decorrente do decreto 30.363) e à situação de crise cambial que criava a expectativa de uma desvalorização do cruzeiro.

Tabela 03 - Investimento Externo no Brasil (1951-1960)

Ano	Inv. Líquidos	Reinvestimentos	Total	Remessas de lucros e dividendos	Royalties e serviços	Total de remessas	Saldo
1951	-4	67	63	70	12	82	-19
1952	9	85	94	15	3	18	76
1953	22	38	60	93	33	126	-66
1954	11	40	51	49	20	69	-18
1955	46	36	79	43	27	70	9
1956	89	50	139	24	32	56	83
1957	143	35	178	26	29	55	123
1958	110	18	128	31	33	64	64
1959	124	34	158	25	32	57	101
1960	99	39	138	39	40	79	59

Fonte: Campos(2003)

O comércio exterior também não ajudou. Devido à decisão dos cafeicultores de postergar embarques na expectativa de melhores condições cambiais, o café teve seu volume de vendas diminuído em 11% em relação ao primeiro semestre de 1952. Apesar da diminuição das importações, os atrasados comerciais continuaram se avolumar, levando o Eximbank a suspender os 60 milhões de dólares da segunda parcela do empréstimo. Em junho de 1953, pouco antes de ser substituído por Oswaldo Aranha, o então ministro Lafer declarou: “o Brasil está atravessando um período difícil, um dos mais graves de sua vida econômico-financeira no que tange ao mercado exterior” (*apud* Vianna:1987, p. 97).

Segundo Vianna (1987), a lei 1.807 tornou a legislação brasileira uma das mais favoráveis da América Latina. O regime de direcionamento das importações favorecia os investimentos industriais de duas maneiras: criando reserva de mercado e diminuindo custos de importação de bens de capital, que poderiam vir para o Brasil a uma taxa de câmbio valorizada. Vianna(1987) conclui, que não se encontra na política cambial fator de

confronto com o capital estrangeiro, e que as dificuldades do Brasil em obter créditos, tanto para os projetos da CMBEU como para pagamentos de atrasados comerciais deveriam ser procuradas na mudança do governo americano e nos conflitos entre o Banco Mundial e o EXIMBANK.

Em 1953 assume a administração republicana de Dwight Eisenhower, que se estende até 1960). Em relatório enviado a Vargas, Oswaldo Aranha avalia a situação e afirma que os grandes banqueiros, industriais e comerciantes eram donos de Eisenhower. “O governo de Truman foi o dos pequenos negócios de homens pequenos e este, espera-se, não será de pigmeus, mas dos maiores gigantes e magnatas deste país, e, portanto, do mundo.... *Wall Street* será o estado maior.” (Bandeira:1978, p. 341). Em complemento a essa informação, Bastos (2001) chama a atenção para vinculações diretas ou indiretas de interesses empresariais no governo republicano, particularmente grandes investidores. Este autor cita, por exemplo, o secretário de tesouro George Humphrey acionista de várias empresas de extração mineral, ligado à exploração de manganês no Brasil; o sub-secretário de Estado para a América Latina, Henry Holland⁹¹, advogado de empresas que exploravam petróleo na região. No governo Eisenhower, os diplomatas americanos, “passaram a apoiar abertamente os interesses das corporações norte-americanas interessadas em conquistar ou preservar posições adquiridas no Brasil – ameaçadas que estavam particularmente pela expansão de empresas locais no setor petrolífero, energético e de refinamento mineral.” (Idem p. 486).

A pressão mais aguda se deu no setor petrolífero. Segundo Bandeira (1978), o governo americano e a *Standard Oil* continuariam a lutar contra a Petrobrás mesmo depois de sua criação. Bastos(2001), cita trechos de memorando do embaixador americano no Brasil, James Kemper, ao sub-secretário de Estado Henry Holland, em que fica explícita a intenção de utilizar a escassez de divisas no Brasil como forma de criar simpatia para qualquer solução que aliviasse essa situação.

“what can the State Department do to help to solve the petróleo problem in Brazil?”

The nº 1 petroleum problem in Latin América is in Brazil. Imports of petroleum products soak up almost of Brazil’s dollar income and are increasing each year. Imports may total US\$ 300 million in 1954.

⁹¹ Que como vimos(seção 2.2.4.1) substituiu John Moors Cabot, que era favorável a empréstimos para o desenvolvimento da América Latina.

... Although Petrobrás has cruzeiros, it needs dollars or other foreign currencies to purchase equipment. The president of the Banco do Brasil has publicly stated that he cannot sell Petrobras the dollar it needs because there would be nothing left for normal imports.

The large US and foreign oil companies have made many proposals, all including requirements for (a) satisfactory legislation to protect their investments, (b) management control, and, (c) ownership control. So far, Brazil has rejected all such proposals and insist on government rather than private development.

Many experts maintain that this problem can not be solved until Vargas is gone... or until Brazil is near an economic collapse.

... Brazil's acute exchange shortage (hurting many different economic interest in Brazil) will produce sympathy in Brazil for any formula designed to relieve this shortage." (Idem, p. 490-491- Grifo nosso)

A análise dos sistemas-mundo chama a atenção para o fato de que essa prática não é particular de um governo ou outro. Ao contrário, todos os Estados procuram fazer o mesmo, mas a capacidade de fazê-lo não se distribui igualmente.⁹² Conforme vimos na seção (1.1.2), o objetivo da ação do Estado é acumular poder frente a seus súditos e frente às outras nações do sistema interestatal. Como o poder depende da capacidade financeira, o Estado está aliado ao capital com a dupla intenção de obter o apoio político e aumentar sua arrecadação para dispor dos meios de coerção (burocracia, armas, subsídios às várias classes, etc.) que lhe permitirão aumentar seu poder, seja pela força, seja pela cooptação. Para fazer isso, o Estado conta com a prerrogativa de atuar sobre os elos das cadeias mercantis que estão sob sua jurisdição, e se possível também fora dela, criando monopólios e favorecendo alguns capitalistas mais aptos e disposto a apoiar as estratégias do Estado.

No caso do petróleo, o Brasil incluía em sua estratégia a interferência direta em um elo da cadeia mercantil dominada por empresas americanas. Então vemos que, quando um estado interfere nos elos localizados em seu território, interfere em toda a cadeia e portanto, nos interesses de produtores estrangeiros e de seus respectivos Estados. A empresa (*Standard Oil*) procurou melhorar sua posição no mercado através do Estado americano, o qual serviu à empresa agindo para que ela participasse na exploração do petróleo brasileiro. A intenção do governo dos Estados Unidos era garantir uma fonte de petróleo segura no caso de uma guerra generalizada, e pretendia fazer isso utilizando uma empresa de um cidadão americano. No entanto, para o governo brasileiro, ceder na questão do petróleo era complicado, pois o mineral era considerado de segurança nacional pelos militares. Não só

⁹² Ver seção 1.1.3.

os militares, como toda a sociedade, se envolveram na campanha contra o projeto inicial de Vargas, que previa participação do capital estrangeiro. Nesse caso, os interesses de empresas e do Estado americano afetavam a legitimidade do governo brasileiro frente a seus súditos, os quais exigiam a preservação da indústria do petróleo sob domínio de cidadãos brasileiros. Conforme salienta Almeida Jr.(1986), Getúlio não poderia abandonar aquela que tinha sido uma das principais bandeiras de sua campanha eleitoral, ou seja, o combate aos grupos monopolísticos externos e a defesa da integridade das riquezas brasileiras. “Vargas devia se dispor a defendê-lo não apenas retoricamente, mas com atos, sob pena de perder credibilidade política e ver desmoronar-se o trabalho pacientemente urdido desde sua derrubada em 1945.”(idem p.249)

Essa situação complicava todo um esquema na medida em que outros vetores da estratégia de Vargas supunham a colaboração do Estado americano. O secretário de estado John Foster Dulles, membro de uma prestigiada firma de advogados de *Wall Street*, chamada ‘*Sullivan & Cromwell*’, que representavam numerosas corporações norte-americanas, e cujos membros tipicamente serviam na sessão latino americana do departamento de Estado, chegou a comunicar ao embaixador Walter Moreira Sales que o EXIMBANK só concederia 100 milhões dos 300 que Truman prometera a Vargas, e ainda assim para o pagamento de atrasados comerciais. Ainda mais radical, o secretário de tesouro, George Humphrey, queria negar completamente o empréstimo. E sua opinião, representava a de uma potente ala do partido republicano.(Rabe: 1988) De acordo com Vianna (1987, p. 93), o empréstimo, assinado em 30 de abril de 1953, só foi concedido,

“graças à pressão dos exportadores e de investidores norte-americanos no Brasil, que, tendo em vista a lei do mercado livre de câmbio, desejavam evitar a concorrência entre a procura de dólares para remessa de rendimentos e aquela voltada para obtenção de divisas como objetivo de pagamento de atrasados.”

O secretário de tesouro George Humphrey também era o principal defensor da idéia de que o EXIMBANK não deveria financiar investimentos para o desenvolvimento

econômico limitando-se a empréstimos de curto prazo para expansão do comércio⁹³. Os empréstimos para desenvolvimento econômico seriam função do Banco Mundial, que exigia exercer funções tutoriais sobre a política econômica dos países demandantes do crédito, enquanto o Eximbank não o fazia. O colapso cambial de países como Brasil favorecia a posição do Banco Mundial e fornecia o pretexto para que a administração Eisenhower se pronunciasse a favor da interrupção dos empréstimos a projetos de desenvolvimento por parte do EXIMBANK. Com isso, os empréstimos caíram de 147 milhões em 1952 para 7,6 milhões em 1953.(Rabe, 1988)

Isso representou o fim da CMBEU. Mesmo os projetos já elaborados e apresentados por ela não foram honrados. Segundo Vianna(1987), o acordo que havia sido firmado para apoio aos projetos da CMBEU foi negado sob o argumento de que os projetos deveriam ser aprovados também pelas agências financiadoras. Conforme o chefe da seção americana da CMBEU, Mervin Bohan, os projetos não estavam condicionados inicialmente a nada e a atitude norte americana era um ato de “*lack of good faith*”. “Ao interromper seus trabalhos, a CMBEU tinha aprovado 41 projetos, que exigiam um total de US\$ 387 milhões, dos quais foram financiados apenas US\$ 186 milhões.” (idem, p. 94).

Diante da frustração das expectativas depositadas sobre a entrada de recursos da CMBEU, o governo precisava de uma outra medida para tentar ampliar a capacidade de importação. Isso foi feito, ou pelo menos tentado, através da instrução 70 da SUMOC, que representou o fim do sistema de licenciamento de importações e a criação de um sistema de taxas múltiplas com leilões cambiais, que vigoraria até 1961. Do ponto de vista da estratégia de Vargas, a instrução 70 não apresentou nenhuma mudança em relação ao tratamento dispensado ao capital externo. Ocorria no entanto uma mudança institucional na forma de administrar os recursos cambiais (de licenças para leilões)⁹⁴. A medida (instrução

⁹³ Não podendo impedir a operação, o Banco Mundial forçou as condições do empréstimo, que acabou sendo concedido nos seguintes termos: “deveria ser integralmente amortizado em três anos com pagamentos mensais a partir de 30 de setembro de 1953, taxa de juros de 3,5% ao ano e o Brasil comprometia-se, ademais, a liquidar os demais atrasados comerciais com os EUA não cobertos pelo empréstimos, terminando de fazê-lo até 31 de julho do ano corrente” (Vianna: 1987, p. 95)

⁹⁴ O regime de concessão de licenças tinha se tornado um problema administrativo devido à prática de corrupção e suborno. Neste regime, poderiam ser importados quaisquer produtos desde que existisse a licença. Portanto, os importadores fariam qualquer coisa pra importar bens de consumo cuja escassez no mercado interno possibilitava amplas margens de lucro. A CEXIM, que havia se tornado “um ninho de corrupção”, foi extinta em dezembro de 1953, sendo substituída pela CACEX, Carteira de Exportação e Importação do Banco

70), além de direcionar as divisas para importações prioritárias para a indústria, tal como no regime de licenças prévias, procurava incentivar as exportações e aumentar a arrecadação pública através da criação da conta de ágios e bonificações. Foram criadas cinco categorias de bens, cujas Promessas de Venda de Câmbio (PVC) iam a leilão com um ágio mínimo sobre a taxa oficial de acordo com a essencialidade no processo de industrialização. O interessado em importar adquiria as PVC's em leilão, entregava-as no Banco do Brasil, pagava o ágio (diferença entre a taxa conseguida no leilão e taxa oficial), e saía com o certificado de câmbio para poder negociar. Com as exportações, o Banco do Brasil recebia as cambiais e pagava um bônus de Cr\$ 5,00/US\$ para as cambiais de café e de Cr\$ 10,00/US\$ para os demais produtos. O saldo da conta de ágios e bonificações representou importante fonte de receitas para o governo, tendo acrescentado Cr\$ 15.984 milhões ao caixa do Banco do Brasil desde a entrada em operação do sistema até agosto de 1954. (Vianna:1987)

A tabela abaixo mostra os valores do câmbio para as 7 diferentes categorias.

Tabela 4 - Taxas de câmbio sob o regime da instrução 70 – outubro de 1953 a dezembro de 1954 (Cr\$/US\$)

	1953	1954
Taxa oficial	18,82	18,82
Taxa do mercado Livre	43,32	62,18
Leiloes de importação		
-Categoria I	31,77	39,55
-Categoria II	38,18	44,63
-Categoria III	44,21	57,72
-Categoria IV	52,13	56,70
-Categoria V	78,90	108,74
Taxas de exportação		
Cafê	23,36	23,36
Demais produtos	28,36	28,36

Fonte Vianna(1987, p. 104)

As exportações apresentaram melhora após a edição da instrução 70. Mas isto estava mais relacionado com o mercado de café do que com a eficácia das medidas cambiais. Muitos exportadores tinham retardado os embarques desde janeiro de 1953 na expectativa de uma taxa de câmbio melhor para o café do que a estabelecida pela Lei 1.807, já que esta lei oferecia melhores condições para os outros produtos de exportação. Além

disso, coincidentemente, após o segundo semestre de 1953, a notícia de uma forte geadas no norte do Paraná e informações meteorológicas desfavoráveis de várias regiões produtoras, como a América central e África oriental, levaram a um aumento das compras para formação de estoques preventivos a uma possível alta nos preços quando ocorresse a entrada dessa safra em comercialização.

Devemos ter em mente que o café era o principal produto de exportação e vinha aumentando a participação no total das exportações brasileiras desde o fim da segunda guerra conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 5- Participação do café nas exportações brasileiras(1948-1954)

Ano	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
%	41,5	57,5	63,7	59,7	73,8	70,6	60,9

Fonte: Vianna p. 54

Com o câmbio fixo, a inflação interna ia expulsando gradualmente outros produtos da pauta de exportação⁹⁵, aumentando a importância relativa do café no total das exportações brasileiras, já que este produto tem uma demanda bastante inelástica em relação ao preço. Além disso, desde o fim da guerra, o café vinha aumentando de preço no mercado internacional, em parte devido à política de valorização do café executada pelo governo brasileiro e pelo câmbio valorizado.

Tabela 6 - Índices de Preço de Exportação de Café (1948-1958) – (1950=100)

Ano	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
Índice	48.08	55.90	100.00	110.95	113.23	119.86	127.56	105.60	105.02	101.19	91.46

Fonte: Elaboração própria com base em dados constantes do IBGE, disponível em <www.ibge.gov.br/seculox>. Acesso em: 16/07/2007.

O lado negativo da valorização do café era a diminuição da participação do Brasil no mercado mundial devido à entrada de novos produtores atraídos pela alta dos preços de um produto que não tinha grandes barreiras para iniciar a produção a não ser a

⁹⁵ Segundo Sochaczewski (1993), em 1952 a produção de algodão foi totalmente comprada pelo Banco do Brasil, para tirar os produtores de serias dificuldades. Além do preço do câmbio a recessão da indústria têxtil mundial naquele ano também contribuiu para esse fato.

disponibilidade de terras. Isto comprometia cada vez mais a eficácia da política de valorização do café. A tabela abaixo demonstra a contínua perda de participação do Brasil no mercado mundial de café.

**Tabela 7- Participação do Brasil nas exportações mundiais de café – 1949-1954
(em sacas de 60 quilos)**

1949	56,86%
1950	50,65%
1951	50,98%
1952	48,84%
1953	44,74%
1954	36,92%

Fonte: Elaboração próprio com base em dados constantes em: Vianna(1987)

Até o final de 1953 o aumento dos preços do café era constante e moderado. Com a comercialização da safra do segundo semestre de 1953 os preços iniciaram a escalada no mercado internacional. A alta foi o estopim de uma campanha de países produtores e casas torrefadoras contra a especulação e o consumo de café. Nos Estados Unidos, este movimento foi liderado pelo senador Guy Gillete, que já havia feito algo parecido em 1949. Foi criada uma subcomissão no congresso americano para tratar do caso, e a *Federal Trade Comission* iniciou uma investigação sobre a elevação dos preços do café, enquanto os consumidores eram convencidos através da imprensa a beber menos café e adotar produtos substitutos. Com a diminuição do consumo nos Estados Unidos, os importadores passaram a utilizar seus estoques formados na safra anterior limitando as compras ao mínimo necessário. Para resistir às pressões baixistas e manter a quantidade de divisas auferidas, o Governo brasileiro editou o decreto 35.612 em 3 de junho de 1954, fixando o preço mínimo do café em 87 centavos de dólar por libra-peso para o café Santos tipo 4. Essa atitude levou a uma reação deliberada dos EUA que deslocaram suas compras para outros países⁹⁶. (Vianna: 1987)

Ao se afigurar difícil poder contar com créditos externos para os investimentos necessários para uma estratégia de industrialização, tornava-se evidente o caráter periférico

⁹⁶ Segundo Moniz Bandeira, a *Standard Oil* queria dobrar o Brasil na questão do petróleo, violentando também o preço do café já que, “a *Great Atlantic & Pacific Tea Company*, do grupo Rockefeller, controlava a *American Coffee Corporation*, que comprava a maior parte do café brasileiro, industrializava e distribuía ao consumidor nos Estados Unidos.” (Bandeira, 1978, p. 319)

do capitalismo brasileiro, expresso na participação na divisão mundial do trabalho através, principalmente, pela produção de produtos primários, sem qualquer influência sobre o consumo e incapaz de impedir o surgimento de produtores concorrentes. O Brasil perdia as condições que permitiram o controle do preço, exatamente num contexto em que a formação de capital e também a própria continuidade da produção do capital já existente dependia muito das importações. Esse dilema somente se aliviaria com o influxo de capitais autônomos, *supplier credits* e IED's, que ingressariam no Brasil a partir de meados dos anos 50.

De fato, era consenso na cúpula do governo que não se podia, naquele momento, contar com investimentos externos privados, como se pode ver no texto da Mensagem Programática de 1951:

“em face da experiência do pós guerra na finança mundial, devemos esperar mais cooperação técnica e financeira de caráter publico, até porque a aplicação de capitais privados pressupõe a existência de condições que só podem ser criadas mediante inversões públicas em setores básicos, tais como energia e transporte. (Vargas, *mensagem ao congresso* (1951), p. 252-253, *apud* Draibe: 1985 ,p.200)

Essa avaliação era correta, porém o paradigma estruturalista, muito presente no pensamento econômico da CEPAL e no nacionalismo desenvolvimentista, indicava que o problema se resumia à falta de infra-estrutura. Nesse sentido, se impunha a canalização ao máximo dos recursos disponíveis para os investimentos nos setores básicos tidos como de “especial interesse nacional”, o que atrairia o capital privado.

A política cambial, mais do que ter o intuito de controlar o capital externo, tinha o sentido de oferecer subsídios extras à entrada dos capitais em setores que causariam um encadeamento de investimentos privados, em nada restringindo, ou dificultando o investimento em outros setores. Havia apenas uma questão de prioridade na concessão dos subsídios dada a escassez de divisas, escassez que o Governo procurou quase desesperadamente aliviar através de uma política de valorização dos preços do café, ou então garantindo as importações financiado-se com o acúmulo de atrasados comerciais que seriam posteriormente negociados junto ao governo americano. De resto, entendia-se que legislação, taxa de câmbio sobrevalorizada e medidas discriminatórias à importação de bens

de consumo não essenciais ou com similar nacional, resultavam num estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis. Estes, que ainda não eram produzidos dentro do país, passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado como do lado do custo da operação. Portanto, não resulta da política cambial qualquer desestímulo ao capital externo, como sugere, por exemplo, a observação de Sochaczewski (1993, p. 89-90), para quem, “a limitação dos subsídios às áreas prioritárias eliminava os incentivos a uma série de setores cuja rentabilidade era mais elevada do que aquela dos setores favorecidos, e que teria, aumentado a taxa de investimento tivessem os incentivos sido estendidos a eles.” Quando olhamos para o aumento do volume de capital externo de fontes privadas, IED’s e empréstimos, que se verifica a partir de 1955⁹⁷, e relacionamos isto com uma lei cambial mais favorável como a Instrução 113 da SUMOC⁹⁸, podemos deduzir o mesmo que Sochaczewski. No entanto, da perspectiva da EPSM, evidencia-se o aumento do volume das entradas de capital estrangeiro privado no Brasil como fruto também da expansão da filialização manufatureira depois de meados dos anos 1950.

⁹⁷ Dados na Tabela 3.

⁹⁸ Instrução 113 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do crédito, dirigida pelo economista Otavio de Gouveia bulhões , baixou a instrução 113 em 17/01/1955, permitindo a importação de maquinas e equipamentos, sem cobertura cambial. Para maior detalhamento e interpretações sugerimos ver Campos(2003).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para realçar os aspectos sistêmicos de modo a responder as questões propostas por este trabalho vamos retomar brevemente elementos apresentados durante o texto. Não custa repetir as questões:

- a) Como o peso da estrutura e da conjuntura da economia-mundo capitalista influenciaram na formulação da estratégia de desenvolvimento do 2º governo Vargas?
- b) E como agiram sobre as possibilidades de sucesso dessa mesma estratégia?

A abordagem da EPSM que vimos ao longo do trabalho nos permitiu traçar as linhas gerais que servirão para nossa resposta:

- 1) Primeiramente temos de ter em mente que, como estado-nação, o Brasil faz parte de um sistema-mundo e nesta condição, seus dirigentes elaboram estratégias visando aumentar seu poder relativo pelos meios disponíveis, sejam eles políticos, econômicos, sociais ou culturais. Mas o alcance destas estratégias está limitado pelas estratégias dos demais países de fazer o mesmo. Por isso, a possibilidade de sucesso de sua estratégia depende do poder relativo que o Estado-nação já possui. Essas posições de poder são posições estruturais dentro do sistema, ou seja, foram sendo formadas ao longo da história, fazem parte então da estrutura da economia mundo.
- 2) A conjuntura deve ser analisada no aspecto geopolítico ao ver como o Brasil se insere nos projetos de poder do Estado hegemônico com o qual tem de negociar a sua estratégia em posição de grande inferioridade e que determina a possibilidade de financiamento público externo, e no aspecto da produção mundial, que determina a possibilidade do financiamento autônomo, através de IED's e empréstimos.

Este estudo mostrou que o objetivo da estratégia utilizada por Vargas era promover a industrialização, vista como um modo de escapar da dependência, conferindo maior autonomia aos processos de acumulação ocorridos no Brasil e também ao Estado

Brasileiro. Esta estratégia implicava em instalação de infra-estrutura e indústrias de base. O grande desafio era levantar recursos técnicos e financeiros para tais empreendimentos.

A conjuntura geopolítica de guerra fria e a possibilidade de deflagração de guerra generalizada, tornava urgente acelerar a industrialização e também a formação de estoques de bens essenciais para se prevenir de uma possível escassez futura. Atingir esses objetivos naquele momento(1951-1954) exigia o direcionamento das escassas divisas para a industrialização, bem como um bom encaminhamento das negociações de Vargas com os EUA para disponibilizar créditos. Porém, a negociação com os americanos se revelaria problemática, pois as pretensões brasileiras chocavam-se com o papel designado para o Brasil no mapa geopolítico traçado pela potência hegemônica mundial. Este mapa não previa a industrialização da América Latina. A recuperação da economia mundial exigia a reconstrução dos centros da economia-mundo destruídos pela guerra, enquanto a periferia deveria manter suas portas abertas ao livre comércio e investimentos, de modo a garantir uma fonte segura e barata de minerais e petróleo para ajudar na reconstrução, tudo justificado ideologicamente pela contenção da ameaça comunista.

O estabelecimento de comissões mistas para estudos técnicos, e financiamentos de pequenos projetos específicos, não era nenhum compromisso com o desenvolvimento e industrialização da região. As dificuldades nas negociações para liberação nos financiamentos da CMBEU no caso Brasileiro dão uma idéia desta falta de compromisso do governo americano. Esses empréstimos foram utilizados para negociar a exploração do petróleo brasileiro por empresas americanas e exportações de minérios *in natura*. Ou seja, se de um lado os financiamentos poderiam desenvolver a indústria no Brasil, a contrapartida exigida era anti-industrializante. Além do mais, a industrialização do Brasil, implicaria que os EUA teriam justamente em sua periferia um concorrente pelo uso das matérias-primas. Isso dificultava sobremaneira ao Brasil uma estratégia de desenvolvimento baseada em empréstimos públicos do governo americano.

Quando às fontes privadas de capital, vimos que seu fluxo só se intensifica a partir de meados dos anos 50, à medida em que se completava a reconstrução da Europa. A expansão do investimento externo direto entre 1951-1954 estava mais direcionada para os setores de petróleo e extração de minérios nas periferias⁹⁹, justamente setores que o

⁹⁹ Conforme tabela .1

governo americano procurava incentivar para controlar a oferta através de empresas americanas devido à perspectiva de guerra e também devido à reconstrução Européia.

Daí as dificuldades na tentativa de industrialização acelerada naquela quadra histórica a partir de uma situação que reservava ao Brasil, assim como para a América Latina em geral, dentro do esquema da reconstrução da ordem mundial sob hegemonia americana, a reafirmação de sua posição como periferia exportadora de matérias primas.

Em um nível mais concreto essas dificuldades se traduziram na necessidade de barganhas por parte do governo Vargas para conseguir créditos, que nem de longe se comparavam aos destinados ao Plano Marshall. No início, o governo Vargas contava com alguns trunfos, mas à medida que transcorria o mandato, eles foram caindo. Primeiro a possibilidade de envio de tropas à Coréia foi inviabilizada pela recusa do exército brasileiro e depois a exclusividade no fornecimento de minerais atômicos, que foi perdida com a produção norte-americana. Sobrou apenas o Petróleo para negociar.

A análise das negociações envolvendo o petróleo revelou ser bastante ilustrativa, tanto do entrenchamento de empresários no aparelho de Estado, que exemplifica bem o conceito de capitalismo como o terceiro andar da estrutura tripartite de Braudel, quanto de uma estratégia do Estado brasileiro que teve de se confrontar com a estratégia americana. Para o Brasil, a exploração do petróleo sob controle estatal era considerada uma questão de segurança nacional e defendida por amplos setores da sociedade. Nos EUA era também uma questão de segurança garantir a oferta através da exploração do petróleo brasileiro por uma empresa americana. Este estudo indicou que a questão do petróleo complicou toda uma estratégia brasileira ao passo que a escassez de divisas brasileira e a necessidade de empréstimos servia ao governo americano para pressionar pela concessão do petróleo à *Standard Oil*.

No entanto, a forma final da Petrobrás como monopólio estatal não foi nem a planejada inicialmente pela equipe econômica de Vargas nem a forma desejada pela *Standard Oil*. Isso nos leva à hipótese de que o monopólio Estatal da exploração do petróleo brasileiro foi resultado de fatores internos fora de controle da burocracia estatal.

Assumimos que o recorte analítico adotado neste trabalho enfatizou o peso do todo sistêmico sobre a estratégia de desenvolvimento de Vargas e por isso passou por alto uma questão local que foi importante na definição dessa estratégia. O ideal seria, como sugere

Wallerstein¹⁰⁰, ponderar aspectos inter e intra –nacionais. Mas qual a medida desta ponderação? Quando trocar as lentes do microscópio? Naturalmente, a opção do pesquisador tem um peso sobre a análise. Neste texto, a opção foi utilizar uma resolução que nos permitiu, ou nos fez ver, o peso do todo sistêmico. Neste caso, uma outra pesquisa poderia ser complementar. O monopólio estatal de exploração do petróleo tem um antecedente no México em 1938(PEMEX). Ao mesmo tempo, na Venezuela o regime de concessões foi vencedor. Talvez um estudo comparativo da exploração do petróleo nesse período e nesses lugares poderia elucidar melhor o caso.

Por fim, a análise da estratégia de Vargas feita neste trabalho não revela que houve tentativa de preferir ou excluir a participação do capital estrangeiro no desenvolvimento brasileiro. Tanto no texto da mensagem programática de 1951 quanto na política cambial em geral pudemos ver que não se repelia os capitais estrangeiros. A falta investimento externo direto no Brasil não se dava por outro motivo a não ser a escassez mundial desse tipo de fluxo de capital¹⁰¹. Havia apenas reservas a certos setores considerados estratégicos para a autonomia do desenvolvimento brasileiro caso ocorresse uma interrupção do comércio e investimentos mundiais devido a uma possível 3ª guerra mundial. Concordamos com o que diz Fonseca(1989, p. 413): “havia na associação ao capital estrangeiro, mais lugar para a complementaridade do que para a contradição com interesses nacionais.” Porém não poderíamos dizer que para a EPSM a estratégia ou projeto do 2º governo Vargas era de um capitalismo associado, pois nesta perspectiva o capitalismo se desenvolve no espaço da economia-mundo. Dizer que o que se tentou foi um desenvolvimento autônomo ou associado não confere com esta visão porque esta dicotomia não existe. O desenvolvimento do capitalismo no Brasil não pode ser visto como dissociado, faz parte da economia-mundo e está sempre interconectado à ela.

¹⁰⁰ Ver citação na página 29.

¹⁰¹ Conforme Vianna (1987, p. 67), entre 1950 e 1954 o Brasil, “no quadro de escassez desse tipo de recurso, estava longe de ser desfavorecido”. Fora o Canadá, apenas a Venezuela se aproxima do total de investimentos americanos realizados no Brasil e isso devido à concessão da exploração do petróleo às empresas americanas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA Jr, Antonio Mendes de. **Do declínio do Estado Novo ao suicídio de Getúlio Vargas.** In Fausto, B. Historia geral da civilização brasileira, Tomo III vol. 3. São Paulo: Difel. 1986.

ALMEIDA, Lucio Flávio de. **Uma ilusão de desenvolvimento: Nacionalismo e dominação burguesa nos anos de JK.** Florianópolis: ed. UFSC, 2006.

ALMEIDA, Rômulo. **Depoimento à M.C. D'Araújo e R. Roels Jr.** (março de 1980). CPDOC-FGV (reg. E-109).

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX.** Rio de Janeiro: Contraponto- UNESP, 1996.

_____. **A ilusão do desenvolvimento.** 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. (coleção zero à esquerda).

ARRIGHI, G.; SILVER, B. J. et al. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial.** Rio de Janeiro: Contraponto; editora da UFRJ, 2001.

BANDEIRA, Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira: 1978.

BARRETO, Fernando de Mello. **Os sucessores do Barão: Relações exteriores do Brasil (1912-1964).** São Paulo: Paz e terra, 2001.

BASTOS, P. P. Zahluth. **A Dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises no Brasil (1890-1954).** Campinas: 2001. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

_____, Raízes do Desenvolvimentismo Associado: Comentários sobre Sonhos Prussianos e Cooperação Panamericana no Estado Novo (1937–1945), **Revista Economia, Selecta.** Brasília(DF), v.5, nº3, p. 285-320, dez. 2004

BLOCK, Fred L. **The origins of international economic disorder: a study of United States international monetary policy from world War II to the present.** Berkeley: University of California Press, 1977.

BRANDI, Paulo. **Vargas: da vida para a história.** Rio de Janeiro: Zahar editores, 1983.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII.** Vol. 1 – As estruturas do cotidiano. 3 v. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

_____. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII.** Vol. 2 – Os jogos das trocas. 3 v. São Paulo: Martins Fontes, 1998a.

_____. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII**. Vol. 3 – O tempo do mundo. 3 v. São Paulo: Martins Fontes, 1998b.

_____. **Escritos sobre a história**. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.

_____. **A dinâmica do capitalismo**. Lisboa: Teorema, 1985.

CAMPOS, Fabio Antonio de. **Estratégias de desenvolvimento nacional: O papel do capital estrangeiro entre o segundo governo Vargas e o governo Castelo Branco (1951-1966)**. Campinas – SP: Dissertação Unicamp, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico do Brasil**. São Paulo: Difel, 1964.

CENTENO, Miguel Angelo. Blood and debt: War and taxation in nineteenth-Century Latin America. **American Journal of Sociology**. Volume 102, number 6, p. 1565-1605, May, 1977.

CHANDLER, Alfred. **The visible hand: the managerial revolution in american business**. Cambridge MA: Belknap press, 1977.

_____. **from the visible hand**. In PUTTERMAN, L; KROSNER, R.S. (eds) The economic nature of the firm: a reader. Cambridge Un. Press, 1996

CHASE-DUNN, Christopher. Interstate system and capitalist world-economy: one logic or two? *In International Studies Quarterly* vol. 25, nº 1, p.19-42 march 1981.

CIPOLLA, Carlo M. **Introdução ao estudo da história econômica**. Lisboa> edições 70, 1993.

COHN, Gabriel. **Petróleo e nacionalismo**. São Paulo: Difel, 1968.

CONDLIFFE, J. B. **Agenda para lo postguerra**. Panuco- México: Fondo de cultura econômica, 1963. (copyright de 1942)

DOBB, Maurice Herbert. **A evolução do capitalismo**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas).

DEGRASE, R. W. **Military expansion, Economic decline**. Nova York: Council on Economic Priorities, 1983.

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

DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do Estado – Ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis: Vozes. 1981.

- DULLES, John W. F. **Getúlio Vargas – Biografia política**. Rio de Janeiro: Renes, 1967.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra, **Vargas: o capitalismo em construção**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 15ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.
- FRANK, Andre Gunder. **Acumulação dependente e subdesenvolvimento: repensando a teoria da dependência..** São Paulo: Brasiliense, 1980.
- GARCIA, Eugenio Vargas. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. Ed. Alfa-ômega, SP. 2000.
- GILPIN, R. **US power and the multinational corporation: the political economy of foreign direct investment**. New York: Basic Books, 1975.
- GOLDFRANK, Walter L. Paradigm regained? The rules of Wallerstein's world-system method. **Journal of World-systems research**. Vol VI, nº 2, p. 150-195, summer/fall 2000. Disponível em www.jwsr.ucr.edu. Acesso em: 01/08/2007.
- HIRST, Mônica . O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954). **Revista Cena Internacional**, Brasília, ano 5, nº3, p. 1-33, jun. 2003
- HOBSBAUN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. 2ª ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- HOBSON, J. A. **A evolução do capitalismo moderno: um estudo da produção mecanizada**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas)
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tabelas do CD-ROM Estatística do século XX**. Disponível em: <www.ibge.gov.br/seculoxx>. Acesso em: 16/07/2007.
- INGHAM, Geoffrey. British Capitalism: empire, merchants, and decline. **Social History**, 20, 3, p. 338-354. 1995
- KARAVAEC, A. **Brasil: passado y presente del capitalismo periférico**. Moscow, editorial progresso, 1989.
- KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e terra. 2ª edição, 1976
- LIMA, Medeiros. **Petróleo, energia elétrica, siderurgia – a luta pela emancipação (um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LESSA e FIORI. **Relendo a política econômica: as falácias do nascimento popular do segundo Vargas.** Texto para discussão n° 30, Instituto de economia Industrial, UFRJ,1983.

MCCORMICK, Thomas J. **America's half-century: United States foreign policy in the cold war.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

MALAN, Pedro Sampaio. **Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964).** In Fausto, B. Historia geral da civilização brasileira, Tomo III vol. 4. São Paulo: Difel. 1986.

MÂNTEGA, Guido. **Economia política brasileira** . 7ª edição. Petrópolis-RJ. Vozes 1984.

MARANHÃO, Ricardo. **O Estado e a política “populista” no Brasil (1954-1964).** In Fausto, B. Historia geral da civilização brasileira, Tomo III vol. 3. São Paulo: Difel. 1986.

MARTINS, Luciano. **Pouvoir et développement économique – formation et evolution des structures politiques em Brésil.** Paris: Anthropos, 1976.

MELLO, J. M. Cardoso de. **O capitalismo tardio.** 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991

MENDONÇA, S. R.. **Estado e economia no Brasil: Opções de desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Graal, 1986

OLIVEIRA, Francisco de. **Economia brasileira: crítica à razão dualista.**5ª edição. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

OLIVEIRA, Francisco de,; MAZZUCHELLI, Frederico. **Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil:1950-1976.** In MARTINS, Estevam (org). Estado e capitalismo no Brasil, São Paulo - Hucitec-Cebrap, 1977.

PEREIRA, Luis Bresser. **Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil.** Revista de Economia Política, vol. 7, n. 4, outubro/dezembro/1987.

PERKINS, Dexter. **A diplomacia de uma nova era.** Rio de Janeiro: record, 1968

PREBISCH, R. El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. **Boletín económico para América Latina,** 1961.

RABE, Stephen G. **Eisenhower and Latin América: the foreign policy of anticommunism.** University of North Carolina Press, 1988.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil de Getulio Vargas à castelo branco (1930-1964).** 7ª edição. Rio de Janeiro, Paz e terra, 1982.

SILVA, Hélio. **1954, um tiro no coração.** Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1978.

_____. **O pensamento político de Vargas**. Porto Alegre: L&PM, 1980 (coleção pensamento político brasileiro, v.1)

SMITH, Adam. **The Wealth of Nations**. Vol II. 2 vols. London: Dent, 1910.

SOCHACZWESKI, Antonio Claudio. **Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil 1952-1968**. – São Paulo: Trajetória cultural, 1993.

SCHURMANN, Franz. **The logic of world power: an inquiry into origins, currents and contradictions of world politics**. Nova York: Oxford University press, 1974.

TEIXEIRA, Aloísio. **O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós guerra**. Dissertação- UFRJ. Rio de Janeiro, 1983

TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados europeus: 990-1992**. São Paulo – Edusp: 1996

_____. **War Making and State Making as Organized Crime**. in *Bringing the State Back In* edited by Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

TSE-TUNG, Mao. **On contradiction**. Sem data. Sem editor , sem local.

VIANNA, Sérgio Besserman. **A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)**. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

VARGAS, Getulio D. **A campanha presidencial**. Rio de Janeiro: José Olimpyo, 1951.

_____. **A política trabalhista no Brasil**. São Paulo: José Olimpyo, 1950.

_____. **Mensagem ao congresso nacional (1951)**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

VIEIRA, P. A.; PRADO, F. C. . **Uma crítica ao conceito de economia nacional a partir do conceito de economia-mundo**. In: XI Encontro Nacional de Economia Política: alternativas ao neoliberalismo na América Latina, 2006, Vitória. Encontro Nacional de Economia Política, 2006. v. 11.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Impensar as ciências sociais**. México: Siglo Veintiuno editores, 1998.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico & civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

_____. **O fim do mundo como o concebemos**. Rio de Janeiro: Revan, 2002a.

_____. **Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo.** Petrópolis-RJ: Vozes, 2002b.

_____. **O moderno sistema mundial. A agricultura capitalista e as origens da economia mundo européia no século XVI.** 1999

_____. **World-system analysis: an introduction.** London. Duke University Press, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel e HOPKINS, Terence K. et al. **The Age of Transition: trajectory of the world-system, 1945-2025.** Australia. Pluto Press, 1996.

WEFFORT, Francisco C. **O Populismo na política Brasileira.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1989

ANEXOS

Brasil – em (1.000 habitantes)

	1940	1950	1960
Pop. Total(PT)	42.236	51.945	70.993
Pop. Ec. Ativa(PEA)	14.759	17.117	22.651
Pop. Urbana(PU)	7632	12.143	22.923
% Pop. Urbana/PT	18,5	23,4	32,6
Tx. Cresciemnto anual da população urbana	---	4,7	6,6
População rural	33.604	39.802	48.070
% Pop. Rural/PT	81,5	76,6	67,7
Taxa de cresscimento anual pop. Rural	----	1,7	1,9
% emp. s primário/PEA	65,9	59,9	53,7
% emp. s. secundario/PEA	10,4	14,5	13,8*
% emp. s terciario/PEA	23,7	25,6	32,5

Fonte Almeida apud Fonseca (1989) p. 431

Taxas de crescimento anuais do produto real segundo setores de produção: Brasil, 1950-1954 (1949= 100)

Anos	Agricultura		Industria		Serviços		Total	
	Índice	Δ%	Índice	Δ%	Índice	Δ%	Índice	Δ%
1950	101,50	1,5	113,3	11,3	107,1	7,1	106,5	6,5
1951	102,20	0,7	118,4	6,4	117,7	9,9	112,8	5,9
1952	111,50	9,1	124,3	5,0	130,4	10,8	122,6	8,7
1953	111,70	0,2	135,1	8,7	130,3	0,0	125,7	2,5
1954	120,50	7,9	146,8	8,7	147,2	13,0	138,4	10,1

Fonte:Fonseca (1989, p. 371)

Balança comercial: Brasil, 1949-1954 (US\$ milhões)

SETOR EXTERNO

2 - Exportações (FOB), Importações (FOB) e Balança Comercial: 1947-1960 (US\$ milhões)

Ano	Exportações (FOB)	Importações (FOB)	Saldo Comercial
1947	1,157.0	1,027.0	130.0
1948	1,183.0	905.0	278.0
1949	1,100.0	947.0	153.0
1950	1,359.0	934.0	425.0
1951	1,771.0	1,703.0	68.0
1952	1,416.0	1,702.0	-286.0
1953	1,540.0	1,116.0	424.0
1954	1,558.0	1,410.0	148.0
1955	1,419.0	1,099.0	320.0
1956	1,483.0	1,046.0	437.0
1957	1,392.0	1,285.0	107.0
1958	1,244.0	1,179.0	65.0
1959	1,282.0	1,210.0	72.0
1960	1,270.0	1,293.0	-23.0

Fonte: Elaboração Própria com base em dados disponíveis no site: www.ibge.gov.br/seculoxx

**Empréstimos e investimentos estrangeiros -
Brasil(1951-1960)**

Anos	Empréstimos e financiamentos	outros	FMI	EXIMBANK	Outros	total	amortizações	Ingressos líquidos
1951	38	-18	28	-	-	48	27	21
1952	35	24	-28	-	-	31	33	-2
1953	44	39	28	300	158	560	46	523
1954	109	-4	-	-	200	305	135	171
1955	84	16	-	45	16	161	140	21
1956	231	18	-28	-	-	221	187	34

Fonte: Campos 2003.