

LEANDRO BASSINI

AS MUDANÇAS DE RUMO DA POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA E OS GRUPOS NACIONAIS DE PODER: DA MISSÃO COOKE À COMISSÃO MISTA (1942-1953).

Dissertação apresentada à Comissão Julgadora como exigência parcial para obtenção de título de Mestre no programa de pós-graduação (Mestrado em História Econômica) da Universidade de São Paulo.
Orientação da **Prof.^a Dr.^a. Antônia Fernanda Pacca de Almeida Wright.**

BANCA EXAMINADORA

A meus pais

Elzira Brumati Bassini

Inivar Bassini

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à Prof.^a Dr.^a Antônia Fernanda Pacca de Almeida Wright pela disposição com que me atendeu e dividiu suas reflexões. A clareza e segurança na análise de um tema multifacetado só se tornou possível graças a um diálogo que me chamava atenção para a necessidade de um rigor conceitual e metodológico, porém, aberto a ousadias.

Agradeço também aos comentários e sugestões de organização textual de Harumi Pisciotta.

Sou grato a Solange, minha esposa e Amilcar e Olivia, meus filhos, que me movem e me acalentam.

RESUMO

Este trabalho analisa os diferentes posicionamentos adotados pelos Estados Unidos em relação ao Brasil durante o período de consolidação de sua hegemonia política, econômica e militar em âmbito mundial. Também estuda o comportamento de diferentes grupos da elite nacional, tradicionais e novos, na busca por sua permanência junto ao Estado ou sua inclusão. Ações essas lastreadas pelo alinhamento às idéias dos gestores da política externa norte-americana ou, ao contrário, pela refração.

A visibilidade do objeto de estudo é dado pelo exame das discussões e propostas tanto de técnicos norte-americanos quanto brasileiros durante a visita de Missões dos Estados Unidos ao Brasil, durante as décadas de 40 e 50, destacando-se a Missão Cooke (1942-3), a Missão Abbink (1948) e a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (1951-3).

Através das políticas e estratégias de desenvolvimento propostas resgata-se os conflitos entre os gestores da política externa norte-americana na implementação de uma dada ordenação mundial e, ao mesmo tempo, os interesses de diferentes grupos de poder nacional na busca da conformação de um Estado que lhe reserve maiores recursos de poder.

O ponto de interseção entre os interesses norte-americanos e brasileiros nos aponta para uma visão dialética da relação entre os dois países. De um lado as diferentes posturas dos Estados Unidos sobre o papel que o Brasil ocuparia no mundo nos revela a luta interna de grupos para a obtenção de maiores fatias de poder junto ao Estado. De outro, na busca de respaldo às diferentes políticas de desenvolvimento junto às Missões norte-americanas, nos revela semelhante embate, porém, não só para o controle do Estado mas também para um melhor papel nas novas relações capitalistas internacionais.

Por fim, utilizando as bases teóricas de Fernand Braudel e Giovanni Arrighi, a pesquisa explora o papel de países e grupos de capitalistas que não conseguiram um papel relevante no novo ciclo de acumulação de capital – o norte-americano.

ABSTRACT

This study analyses the different postures adopted by the U.S.A. in relation to Brazil during the consolidation of its political, economical and military hegemony in the world. It also studies the behavior of different Brazilian political elites, the traditional e the increasing ones, in the maintenance of their influence over the government or, on the other hand, their inclusion. Those actions were supported or by alignment to the American foreign policy-making ideas, or by their denial.

The visibility of the studied object point is done by exam of the propositions and discussions elaborated by American economic technicians and Brazilian ones at forty and fifty decades, especially during Cooke Mission (1942-3), Abbink Mission (1948) and Brazilian – U.S. Joint Commission (1951-3).

We argue that by the conflict to proposal and policy of development it's possible to rescue the American foreign political games to impose a New World and, at same time, to understand the different interest of Brazilian political elites in their search to increase power at the government.

The middle focus between North-American and Brazilian interest points out to a dialectic vision of their relation. By one side, the American different positions about Brazilian part in New World order show us the political fight among American elites to obtain a bigger power resource next to government. In a dialectic relation we can understand Brazilian political elites got support to their aims using the American economic technician voices as alignment or as denial. These political groups looked for better positions to their own business in New World order.

In the end, by Braudel and Arrighi's approach this study shows the political elite that didn't get an important role in the new capitalist accumulation cycle – the American one.

SUMÁRIO

I	INTRODUÇÃO	
	Delimitação do objeto de estudo	1
	Bases teóricas	12
	Metodologia	21
II	CAPÍTULO I – A LUTA PELO CONTROLE DO ESTADO NORTE-AMERICANO E AS DIRETRIZES DA POLÍTICA EXTERNA DURANTE OS GOVERNOS DE ROOSEVELT E TRUMAN	
	1.1. As mutações das diretrizes da política externa	24
	1.2. A política externa de Roosevelt e os grupos de pressão	32
	1.3. A política externa de Truman e os grupos de pressão	49
III	CAPÍTULO II – AS MISSÕES NORTE-AMERICANAS NO BRASIL	57
	2.1. A Missão Cooke	58
	2.2. A Missão Abbink	70
	2.3. A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos	80
IV	CAPÍTULO III – A ASCENSÃO DE NOVOS GRUPOS NACIONAIS DE PODER E A AÇÃO RATIFICADORA DA COMPETÊNCIA TÉCNICA.	
	3.1. O neoliberalismo e o nacional-desenvolvimentismo	93
	3.2. A formação de grupos técnicos e de pressão política	96
V	CAPÍTULO IV – A POSIÇÃO DOS DIFERENTES GRUPOS NACIONAIS NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO E ANÁLISE DAS PROPOSTAS NORTE-AMERICANAS	
	4.1. As divergências entre as principais correntes de pensamento econômico	106
	4.2. Os grupos nacionais de pressão e a busca de legitimidade de suas posturas	115
VI	CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
VII	BIBLIOGRAFIA	
	1. Fontes primárias	131
	2. Livros, Teses e Periódicos	132

INTRODUÇÃO

Delimitação do objeto de estudo

A constituição de um corpo técnico para o gerenciamento e formulação de políticas econômicas no Brasil começa a ganhar importância ao final do primeiro período varguista, acentuando-se após a Segunda Guerra Mundial, seguindo um comportamento que já se tornara visível nos grandes centros decisórios da política internacional.

Ainda sob a bandeira do Estado Novo, a administração pública ganha personagens efetivos na constituição de ações de cunho econômico e revestidos de autoridade técnica como o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE).

Na mesma rota de reificação da competência técnica da área econômica e de aprendizado na prática do ofício do economista estavam os grupos que fizeram parte da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), do BNDE-Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), e os integrantes das Missões Econômicas entre Brasil-Estados Unidos ao longo das décadas de 40 e 50. A atuação dessas equipes e a elaboração de planos de desenvolvimento econômico no sentido de superar os estrangulamentos que impediam o desenvolvimento econômico nacional não se fizeram num caminho único e homogêneo, pelo contrário, ensejaram lutas entre os vários grupos existentes que acabavam se refletindo no campo de sustentação política do governo, fato que o enfraquecia ou o reorientava.

Segundo Loureiro¹, esses grupos construíram, ao longo dos anos 30-50, junto ao Estado, espaços-chaves de atuação e de formação de sua competência, já que ainda não havia centros universitários para a sua formação. No entanto, essas ilhas decisórias de gestão econômica não produziram um pensamento econômico comum, mas, pelo contrário, geraram profundas divergências, tanto nos rumos a serem traçados para as políticas econômicas, quanto no papel do Estado junto à área econômica.

Esse movimento de formação de um corpo técnico especializado retirava as pressões realizadas pelo sistema partidário sobre a elaboração de políticas econômicas, já que as ações do *staff* econômico eram respaldadas por seu *know-how*, mostrava-se uma prática comum no mundo, principalmente após a grande crise de 1929.

Loureiro (1997), utilizando-se do pensamento de Markoff e Montecinos (1992)² na elaboração de seu trabalho, aponta que a guindada de economistas a cargos públicos de decisão está relacionada à síndrome de crise econômica, comum após os anos 30. Com aporte na teoria *keynesiana* do controle dos gastos públicos para superação de problemas julgados como fundamentais, somente profissionais adequadamente preparados poderiam efetivar os diagnósticos e estimar os recursos, bem como pensar em como consegui-los.

Seguindo a base teórica anterior, Loureiro afirma que os economistas se constituíram em profissionais importantes para o Estado à medida que dispunham de um corpo de conhecimentos capaz de fazer frente a argumentações e teorias defendidas por profissionais de outros países no processo de negociações de dívidas, na discussão de projetos, ou ainda, de linhas de financiamento, que poderiam significar, se aceitas, subordinação ou vantagens numa fase posterior à negociação.

¹ LOUREIRO, Maria Rita *Os Economistas no governo: gestão econômica e democracia*. R.J.: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

² MARKOFF, J. & MONTECINOS, V. *The Irresistible Rise of Economists*. Pittsburgh, University of Pittsburgh, Department of Sociology, mar. 1992. Apud LOUREIRO.

No Brasil, segundo Loureiro (1997), a diferença da atuação dos economistas comparada aos outros países é que aqui eles assumem não só a função de assessores políticos mas também de dirigentes responsáveis pela promoção do desenvolvimento econômico, estabilidade monetária e consecução de políticas de bem-estar social, tarefas estas inspiradas no modelo *keynesiano*.

A idéia do Estado como promotor do desenvolvimento levantada pelos técnicos formados em geral na administração pública, no entanto, precisou de um longo caminho de discussões até sua fase de maior significação, por volta dos anos 50. Na verdade, a discussão do papel do Estado na economia conheceu raros momentos de consenso e, logo no nascedouro, essa problemática já demonstrava o seu potencial explosivo.

Ainda nos anos 40, ficou famoso o debate “*controvérsias sobre o planejamento*” protagonizado por Simonsen (empresário e historiador) e Gudin (engenheiro). O primeiro, relator do Conselho Nacional da Política Industrial e Comercial, propunha a quadruplicação da renda nacional no menor tempo possível, para ampliar o mercado interno e eliminar a pobreza e o atraso econômico. Além disso, enxergava que o Estado deveria possuir funções de liderança no processo de aceleração do crescimento econômico, tanto possibilitando a proteção quanto incentivando a indústria nacional. Sola³ mostra que as idéias de Simonsen, correntes desde a década de 30, ganharam força a partir do diagnóstico da Missão Cooke (1943), que veio ao Brasil por um pedido direto de Vargas a Roosevelt. A Missão admitia “(...) *a necessidade urgente de elevar o padrão de vida da população brasileira a partir do pressuposto (pouco ortodoxo) de que o comércio internacional se desenvolveria melhor entre nações igualmente prósperas*”.⁴

Simonsen encontra, pois, eco para sua fala nos círculos governamentais e

³ SOLA, Lourdes. *Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Edusp: FAPESP, 1998.

⁴ *Ibid.*, pp. 68-9

junto ao empresariado, preparando o terreno, no tocante à ação planejadora do Estado em relação à economia, para as futuras idéias cepalinas:

A atração que o discurso da Cepal viria a exercer sobre os decisores, e, acima de tudo, o enorme impacto que o Manifesto Prebisch teve no Brasil entre os técnicos e nos círculos empresariais deveu-se, em grande parte, à existência prévia de uma tradição de política econômica de feição intervencionista e claramente 'desenvolvimentista', a partir da década de 30.⁵

Gudin, por sua vez, revelava uma posição totalmente antagônica a Simonsen. Tinha como objetivo em seu texto *Rumos da Política Econômica*⁶ a defesa do aumento da renda nacional através do aumento da produtividade principalmente da agricultura. Segundo ele, o grande problema inflacionário que o Brasil passava, ao final da década de 30 e início de 40, era derivado de uma política desastrosamente protecionista e creditícia por parte do Estado, o que acabava contribuindo para o desvio de capitais do setor produtivo para o especulativo. Portanto, propunha ações de cunho monetarista para o saneamento da economia e a extinção da inflação. A linha de ação das propostas de Gudín se coadunava com as orientações e conclusões da Conferência de Bretton Woods, na qual foi o representante brasileiro ao lado de Octávio Gouvêa de Bulhões, no sentido de integrar o Brasil num sistema de alianças internacionais, estratégia vista por Vargas, naquele momento, como essencial para o desenvolvimento econômico do país.

Gudin acusava as diretrizes propostas por Simonsen de representarem o continuísmo político e econômico, afeto a um Estado corporativista e de tendências totalitárias, a exemplo do comunismo e nazismo. Simonsen respondia dizendo que o planejamento econômico e a ação mobilizadora do Estado estavam balizados pela técnica científica e pela independência a quaisquer forma

⁵ SOLA, *op. cit.*, p.70

⁶ GUDIN, Eugênio. *Rumos da Política Econômica*. In: GUDIN, Eugênio & SIMONSEN, Roberto. *A controvérsia no planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

de governo,

*(...) Gudín e Simonsen converteram a industrialização e o planejamento em tarefas conflituosas(...) Essa característica marcou o debate político até o governo Kubitschek, quando se adotou definitivamente o modelo de desenvolvimento associado (...) Foi apenas em meados dos anos 50 (...) que, paradoxalmente, a industrialização e o planejamento se converteram em tarefa unificadora (...)*⁷.

A constituição de equipes econômicas e suas ações encontraram-se inseridas numa realidade extremamente complexa. De um lado, no contexto internacional pós Segunda Guerra, havia a problemática de manutenção da hegemonia política, militar e econômica americana e, ao mesmo tempo, uma fase de expansão da economia de mercado, regulado pelo capital privado americano. Essas questões produziram ambigüidades nas posturas do Estado americano e de suas companhias privadas tanto criando interesses conflitantes quanto, em determinados períodos, produzindo uma política de fortalecimento mútuo. De outro lado, no contexto nacional, colocava-se em questão um duplo processo de redistribuição de recursos econômicos e políticos. Em torno disso, empresários, técnicos, militares e políticos profissionais iriam definir e articular suas respectivas posições e formas de participação.⁸

Considera-se que é justamente neste emaranhado de interesses tanto externos quanto internos que se pode entender como se processou a formulação de ações e políticas econômicas que se apresentaram, ora combinadas com as intenções e previsões de parceiros internacionais, ora em desacordo e, até mesmo, contra esses mesmos parceiros por mais poderosos que fossem.

⁷ SOLA, *op. cit.*, p.77

⁸ Para um estudo mais apurado das lutas dos grupos de pressão nacional para obtenção de um *locus* de controle e distribuição dos recursos políticos e econômicos ver SOLA *op. cit.*

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos assumiram um papel de liderança incontestada da economia, trazendo para sua órbita de ação a maioria dos países do mundo, referendando assim seu poder e prestígio.

As relações entre Brasil e Estados Unidos se estabeleceram bem antes desse momento. É possível realizar um resgate dos laços comerciais e diplomáticos entre esses dois países ainda no período colonial. Mais tarde, durante o Império, nota-se o incremento dos interesses norte-americanos de tal forma que os ingleses sentiram-se ameaçados na manutenção de relações político-econômicas privilegiadas com o Brasil como demonstra a original obra de Wright.⁹

Durante o populismo essas relações bilaterais ganharam novos parâmetros, de acordo com o novo contexto internacional. Este trabalho retratará o período de constante presença norte-americana no Brasil através de grupos de técnicos e especialistas em infra-estrutura e economia, destacando a Missão Cooke (1942), a Missão Abbink (1948) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951/3).

A relação dialética apontada acima torna-se exemplarmente visível no papel dessas missões norte-americanas, nos seus diagnósticos e recomendações para o desenvolvimento do Brasil, contrastados com as posições heterogêneas dos técnicos nacionais que participaram de suas discussões e ensejaram, a partir daí, políticas contrárias às recomendações ou ratificadoras das premissas sugeridas.

O início desse relacionamento pode ser localizado ainda nos anos 30, com um conjunto de reflexões que abarcaram de certa forma, os ramos mais representativos da intelectualidade brasileira. As posições de Sérgio Buarque

⁹ WRIGHT, A. Fernanda P. de Almeida. *Desafio americano a preponderância britânica no Brasil: 1808-1850*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional/IHGB, 1972.

Holanda, de Caio Prado Júnior e Gilberto Freyre traduzem a preocupação de se repensar o país e, definitivamente, buscar-se a superação do legado colonial e propor novas bases que, de uma forma ou de outra, desatariam os nós que emperravam o desenvolvimento nacional.

A discussão alcança outras dimensões e é apropriada por aqueles que buscavam a diversificação do setor produtivo e a aceleração do ritmo de criação de infra-estrutura produtiva. No entanto, requeria-se um alto grau de intervencionismo estatal assim como grande participação de capital externo, oficial e privado. Restava, segundo Malan¹⁰, saber a forma e a extensão tanto da participação externa quanto da intervenção do Setor Público na vida econômica.

Para mostrar a intenção de aproximação do Brasil em relação aos Estados Unidos, Malan utiliza-se de uma fala de Roberto Campos afirmando que o Brasil, desde a IV Conferência Interamericana em Buenos Aires, em 1910, tentava elevar a Doutrina Monroe, de uma declaração unilateral para um empreendimento continental. O fato só veio a ocorrer após a Segunda Guerra Mundial com a adoção da Ata de Chapultepec, em 1945, e do Tratado de Assistência Recíproca do Rio de Janeiro, em 1947, que sinalizavam para a possibilidade de diálogo e cooperação.

O desejo do Brasil em estreitar o relacionamento econômico e político com os Estados Unidos se tornou mais próximo com a política da Boa-Vizinhança de Franklin D. Roosevelt que "(...) lançou as bases jurídicas para um relativamente durável sistema de convivência política."¹¹

Durante a Segunda Guerra, o Brasil pôde, livre da concorrência estrangeira, encampar alguns setores da produção de mercadorias, o que proporcionou uma significativa elevação da oferta doméstica. Porém, como defende Malan (1977), a idéia de implementar um programa de substituição de

¹⁰ MALAN, Pedro *et al.*. *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil, 1939-1952*. R.J.: IPEA/INPES, 1977.

¹¹ *Ibid.*, p.26

importações foi lançada primeiramente pelos técnicos norte-americanos como fica claro na passagem a seguir:

*(...) [a] necessidade de que o Brasil desenvolvesse indústrias substitutivas de importação são provenientes de orientação do governo norte-americano visando aumentar a contribuição do Brasil para o esforço de guerra e a reduzir os custos envolvidos na escassez de espaço para transporte marítimo.*¹²

Dessa forma, no contexto de guerra, houve as primeiras aproximações de mão dupla. Nesse momento, os Estados Unidos são guiados pelo interesse da participação brasileira na guerra, seja pela produção de bens importantes que poderia realizar, seja por sua posição estratégica. O Brasil possuía interesse no financiamento governo-a-governo da industrialização sob condições vantajosas.

Respirando estes ares, a Missão Cooke, a segunda missão econômica norte-americana dos anos 40 (a primeira foi a Missão Taub em 1941), veio ao Brasil disposta a implementar um conjunto de ações que possibilitasse ao país a fundação de uma economia industrial, principalmente com o estímulo de substituição de importações, tanto de bens duráveis quanto de matérias-primas. Como se verá no capítulo IV, as sugestões apresentadas estavam de acordo com as idéias de fortalecimento da política industrial já propostas por Simonsen, criando assim uma predisposição dos agentes políticos e dos formadores de opinião na defesa dessa posição.

Salta aos olhos, no primeiro momento de intervenção de idéias norte-americanas no Brasil, a discussão em torno de projetos de desenvolvimento colocados à sociedade, tanto por Simonsen quanto por Gudin, e sua maior ou menor adesão por grupos da elite política e econômica do Brasil em virtude do aval americano e/ou da oportunidade da defesa das linhas de desenvolvimento

¹² MALAN *et al.*, *op. cit.*, p.27

que lhes proporcionasse uma maior fatia de poder junto ao Estado. Também é dramática a velocidade de alteração das posições apresentadas pela Missão Cooke.

Mesmo antes do final da Guerra já se colocava no horizonte tanto um desinteresse por parte dos EUA sobre a industrialização brasileira, quanto uma adesão em maior grau às propostas neoliberais de Gudin por parte de setores da burguesia nacional.

Para os EUA a Missão Cooke era significativa porque garantia receitas cambiais aos países latino-americanos em um período de restrições de guerra e eliminava qualquer traço de influência política dos países do Eixo na América Latina. Esse interesse era nitidamente de Estado, inteiramente vinculado ao corolário de Roosevelt– a garantia do mundo livre.

A vitória dos aliados, a ascensão de Truman ao poder e a elaboração de uma nova ordem econômica, baseada na preponderância americana, a partir de Bretton Woods, impuseram uma nova concepção norte-americana de intervenção no mundo.

No campo econômico, o livre mercado passa a dar o tom das relações interestatais. Nesse momento, os interesses do capital privado falam mais alto, pois estão à busca de sua expansão e hegemonia em detrimento da concorrência que poderia se instalar com o programa de substituição de importações planejado no Brasil, com respaldo dos Estados Unidos.

Ao mesmo tempo, e coadunado com o pensamento acima, assiste-se no Brasil ao fortalecimento das posturas neoliberais por parte da equipe de Gudin¹³, influenciando as decisões de Vargas, ao final de seu governo, bem como o início do governo de Dutra.

Malan demonstra que houve vários momentos de mudanças de rumos da

¹³ BIELCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiros: o ciclo ideológico do desenvolvimentista*. 2. ed., Rio de Janeiro: Contraponto, 1995. Neoliberais, nas palavras de BIELCHOWSKY, têm um sentido muito preciso: representa o fato dos liberais brasileiros admitirem, na realidade pós 30, alguma intervenção estatal saneadora de imperfeições de mercado.

política dos EUA em relação ao Brasil, e estabelece comparação entre os objetivos das Missões Taub e Cooke e os da Missão Abbink (1948) e os desta última com os da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (1951/53). Alega que as alterações de posicionamento quanto ao relacionamento econômico entre os dois países, durante os trabalhos da última Missão abordada, se fizeram em virtude do pensamento do partido republicano para a América Latina. Os republicanos que assumiram o poder em 1953, com Dwight D. Eisenhower, trouxeram como ponto fundamental "*(...) a minimização das colaborações governo-a-governo e a maior importância conferida às relações através de empresas privadas.*"¹⁴

Após a Segunda Guerra, o Brasil insistia em cobrar dos EUA uma maior participação no financiamento de projetos com vantagens típicas dos anos de guerra, já que segundo as autoridades brasileiras, o país havia se empenhado e se comprometido até o limite do possível junto aos aliados e era justo que houvesse uma contrapartida americana aos pedidos brasileiros. A postura do governo Truman, no entanto, era muito diferente da desejada pelos brasileiros. A Missão Abbink mostrava-se esguia em assumir compromissos de financiamento governo-a-governo, deixando clara a preferência por criar condições para capitais privados estrangeiros, além de incentivar a utilização de recursos internos.

A Comissão Mista Brasil - EUA trouxe uma minimização do quadro anterior. Havia a intenção de considerar projetos específicos e estabelecer uma ponte com instituições de financiamento internacional como o Banco de Importação e Exportação e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

Em 1951, o governo Vargas, em virtude de uma grande crise cambial, impõe limites drásticos à transferência e repatriação de capital estrangeiro. A

¹⁴ MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 29

postura do governo brasileiro altera e esfria completamente as relações entre os dois países. O Banco Mundial suspende os recursos já garantidos para o Brasil, de forma que entre junho de 1959 e fevereiro de 1965 o Banco Mundial não realizou qualquer empréstimo ao Brasil.¹⁵

É intrigante que durante os anos 50/60, que são conhecidos como os anos de ouro da economia mundial, uma fase de recuperação e expansão em relação às décadas de 20 e 30, o Brasil tenha crescido em relação à infra-estrutura e aos bens de capital num ritmo frenético, sem, no entanto, ter acesso a recursos do Banco Mundial ou de financiamentos vantajosos típicos dos realizados diretamente entre governos.

É válido ressaltar que a partir da crise cambial brasileira de 1951-53 até 1964 tanto o Banco Mundial quanto o Fundo Monetário Internacional passaram a insistir na necessidade de controle orçamentário e inflacionário como pré-requisito para qualquer auxílio financeiro. Ao mesmo tempo, no Brasil, o direcionamento político-econômico unia, provisoriamente neoliberais e nacionalistas num caminho próprio, particular à América Latina proposto pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal).

Há, portanto, no relacionamento político e econômico entre o Brasil e os Estados Unidos muito mais do que simples sujeição e direcionamentos unilaterais. É possível enxergar-se variações do pensamento americano em relação ao papel reservado à América Latina na nova ordem instalada pós Segunda Guerra Mundial, e há, por parte dessa última, diferentes posições quanto ao papel que o capital norte-americano poderia desempenhar no processo de desenvolvimento dos países, em especial, o Brasil.

Este trabalho pretende analisar os motivos que levaram os EUA a mudarem de posicionamento no tocante ao auxílio do desenvolvimento econômico brasileiro, patente nas alterações de metas das missões americanas

¹⁵ MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 35

presentes no Brasil nas décadas de 40 e 50. Além disto pretende mostrar as respostas dadas pelas equipes econômicas brasileiras às orientações e encaminhamentos sugeridos pelos americanos em função da oportunidade de conquistar posições privilegiadas de poder junto ao Estado. Mais especificamente, tem o objetivo de desnudar o impacto do pensamento estratégico político-econômico norte-americano sobre as formulações de políticas de desenvolvimento no Brasil realizadas entre 1942 (Missão Cooke) e 1953 (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos).

Bases teóricas

A análise braudeliana sobre o desenvolvimento do capitalismo torna-se extremamente relevante para inferir-se o papel dos EUA durante a propalada era da expansão do capitalismo (anos 40, 50 e 60) e mais, possibilita estabelecer seguras bases para o entendimento da política ziguezagueante no tocante às missões econômicas no Brasil neste mesmo período.

A noção de capitalismo que Braudel apresenta é particularmente apropriada a esta dissertação, pois o que se pretende mostrar é que, na verdade, tanto as mudanças de rumos da política norte-americana em relação ao Brasil, assim como os próprios caminhos alternativos que se sucederam na condução da política econômica nacional representam uma grande disputa de relevantes atores políticos, nacionais e estrangeiros, por posições privilegiadas no mercado de acumulação de capital.

A política de substituição de importações pôde significar, num primeiro momento, tanto vitória para um setor da elite brasileira, dentro do processo de acumulação interna de capital, quanto a continuidade da expansão capitalista de grandes empresas norte-americanas de bens de capitais, ou ainda, de setores vinculados à exportação de capitais como forma de acumulação. Mas, num segundo momento, pôde significar uma competição no setor de bens de

produção, desigual é bem verdade, mas competição dentro da arena internacional dos fluxos de capital.

Portanto, entende-se a formulação de políticas de desenvolvimento nacionais durante os anos 40 e 50 como uma disputa de grupos nacionais pela obtenção de uma maior parcela de capital. Considero também a visita das missões norte-americanas e as sugestões provenientes de seus relatórios como uma tentativa de incluir o Brasil numa nova ordem mundial pós Segunda Guerra, ordem esta formulada pelo capital privado e pela política estratégica de Estado que garantiu maior fluxo de capital aos Estados Unidos.

Braudel exemplifica o que ele chama de vida material em uma casa de três andares: o primeiro andar é constituído pelas relações cotidianas de permuta, de troca, ou seja, a economia muito elementar, de subsistência; o segundo, é composto pela economia de mercado: as feiras, as bolsas, as trocas que ainda resguardam o valor de uso da mercadoria; finalmente, o terceiro andar, o qual nomeia de capitalismo ou de não-economia, é o lugar no qual as relações de troca estão mediatizadas apenas pelo valor de troca, sob o controle monopolista de grandes grupos.

O último andar (o capitalismo) só existe, segundo Braudel, quando há, em primeiro lugar, uma superestrutura¹⁶, em segundo, quando há um pequeno número de atores¹⁷ e, em terceiro, quando para este pequeno número de atores há uma possibilidade de escolha, isto é, podem abandonar uma atividade para se dedicar a outra¹⁸. Estas atividades lucrativas podem ser abandonadas à medida que surja grande competição interempresarial ou interestatal que coloquem em

¹⁶ A palavra superestrutura corresponde às realidades sociais, econômicas ou culturais de longa duração, diferentemente da categorização do materialismo histórico.

¹⁷ BRAUDEL surpreendeu-se ao encontrá-los em tão pequeno número em seu estudo sobre a França do século XIX, como exemplo, cita o autor, havia duzentas pessoas no máximo. Da mesma forma, Charles CARRIERRE ao estudar Marselha do século XIII encontrou apenas 80 pessoas. *Fernand Braudel e a História*. Chateaufallon, Jornadas Fernand Braudel. Trad. Pedro João. Coleção Teorema, 1985, p. 93

¹⁸ Para BRAUDEL a economia de mercado (o segundo andar) é regido pela concorrência e a relação de troca é igualitária, ao passo que o capitalismo cria e explora situações de monopólio que estabelecem trocas desiguais e, portanto, possibilitam a concentração de capital.

risco a perspectiva de lucro.

Outros elementos fundamentais na análise do historiador francês são dadas por Wallerstein¹⁹ ao tecer considerações a respeito da trilogia braudeliana: *Civilização Material, Economia e Capitalismo*²⁰. Esse autor lembra que Braudel distingue três componentes da realidade do capitalismo e restringe o uso da palavra mercado a um deles; reformula a relação entre mercado e monopólio caracterizando-os não mais como pólos do mercado capitalista mas sim, estruturas distintas que se encontram em permanente luta e, apenas os monopólios são caracterizados como uma ação capitalista; não considera o mercado como elemento chave dos sistema capitalista, mas atribui este papel aos monopólios.

Wallerstein ainda aponta que Braudel acabou com um pseudo problema: a distinção entre burgueses e capitalistas. Para Braudel, afirma o autor, a diferença está entre agentes não especializados, que se dispõem à prática de qualquer ramo (o negócio, a produção, o financiamento) em que só é possível desfrutar de vantagens monopolistas quando se dominam todos os setores; e os agentes especializados (o comerciante, o industrial) que se restringem ao âmbito do mercado.

O processamento das idéias braudelianas leva Wallerstein a afirmar que todo monopólio é político e que não pode haver controle da economia ou das forças do mercado sem uma ação política institucionalizada. Essa ação não precisa ser necessariamente exercida pelo Estado do agente capitalista mas pode, às vezes, ser realizada por um Estado concorrente.

Entendo que num sistema de economia-mundo capitalista não se pode chegar a ter um monopólio, ou coisa que se pareça, sem o auxílio do Estado. (...) Ou o Estado estabelece formalmente o monopólio - aniquila os concorrentes no interior do país ou no exterior - ou o Estado auxilia a criação de novas

¹⁹ Presente junto com Braudel nas jornadas Fernand Braudel de 1985.

²⁰ BRAUDEL, Fernand. *A Civilização Material, Economia e Capitalismo: Séculos XV-XVIII*. São Paulo: Martins Fontes, 1996. v. 3.

tecnologias e deixa aos capitalistas a liberdade de as explorar."²¹

Portanto, alega Wallerstein que toda vez que o mercado recupera terreno frente aos monopólios, alargando o número de intervenientes, reduzindo os preços, os custos e os lucros, procura-se efetuar um salto tecnológico para restaurar a expansão da economia-mundo capitalista.

Também importante para a análise do presente trabalho está a noção braudeliiana de séculos longos. Braudel (1985) não considera a existência de diferentes e contínuas fases de desenvolvimento capitalista, como o fazem os marxistas. Considera que ao longo da História houve vários Estados ou grupos dentro desses Estados (Gênova, Holanda, Inglaterra e EUA) que comandaram as trocas, a expansão financeira e, por fim, o capitalismo. Cada um desses Estados e/ou grupos exerceram seu papel dominante por mais de um século, mas esse tempo tornou-se progressivamente mais curto. O tempo entre a articulação de um sistema mundo de trocas e sua crise, num misto de maturidade e desintegração típica da migração da massa de capitais flexíveis para lugares com melhores oportunidades de lucro, diminui a cada "ciclo".

Braudel não realizou a análise sobre o último longo século que apontou – o norte-americano. Arrighi (1996) realizou essa tarefa utilizando-se das bases braudelianas e propôs algumas mudanças nas bases conceituais da teoria dos longos séculos, tentando ampliar a dimensão de sua abordagem. Para discutir a atual expansão financeira americana, lança mão da fórmula geral do capital DMD', proposta por Marx e implícita na obra de Braudel, acentuando os padrões de recorrência do capitalismo histórico. Nas próprias palavras de Arrighi

O aspecto central desse padrão é a alternância de épocas de expansão material (DM) com fases de renascimento e expansão financeiros (fases MD'). Nas fases de expansão material, o capital monetário 'coloca em movimento' uma massa crescente de produtos (...) nas fases de expansão

²¹ Fernand Braudel e a História, *op. cit.*, p.146

*financeira, uma massa crescente de capital monetário 'libera-se' de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros (DD'). Juntas, essas duas épocas, ou fases, constituem um completo ciclo sistêmico de acumulação.*²²

Arrighi procurou delimitar os ciclos sistêmicos de acumulação de capital: o genovês, do século XV ao início do século XVII; o holandês, do fim do século XVI até o final do XVII; o britânico, da segunda metade do século XVIII até o início do XX; e o norte-americano, do final do século XIX até a atual fase de expansão financeira. Examinando esses ciclos busca padrões de recorrência e transformação bem como "anomalias" que poderiam levar a rompimentos com estes mesmos padrões. À medida que os ciclos se sucedem, é possível verificar um aumento do controle dos recursos de concentração de capital e de seus tentáculos territoriais (domínios) por parte de Estados que se tornam hegemônicos, justamente por possuírem a habilidade, apoiados por conjunturas favoráveis, de reconstrução e ordenação do sistema mundial.

Os ciclos representam, para o autor, uma forma clara de se enxergar a continuidade histórica dos processos mundiais de acumulação de capitais e permitem entender as grandes alterações nas "(...) estratégias e estruturas que moldaram esses processos ao longo dos séculos"²³. Estas rearticulações, expansões e rupturas se fazem sob o comando, como já exposto por Wallerstein, de grupos empresariais que guardam uma relação muito estreita com a estratégia expansionista do Estado do qual fazem parte ou do qual tiram proveito.

Quais foram as bases que possibilitaram aos EUA a hegemonia mundial no século XX? Para responder a esta questão Arrighi mostra as estruturas recorrentes, inovações e rupturas dos vários Estados que possuíram a hegemonia mundial em diferentes épocas, até encontrar uma resposta satisfatória a essa

²² ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1996. p.6

²³ *Ibid.*, p.8

indagação.

Para a cidade-estado de Gênova, ou melhor para os capitalistas genoveses a saída para a crise que enfrentavam com a perda das linhas de comércio euro-asiáticas, as crises sociais internas e as limitações de um projeto expansionista autônomo e lucrativo, foi associar-se ao Estado territorialista espanhol. Este lhes conferia segurança diante de seu arrojo desmedido na empresa cruzadista de domínio territorial, enquanto eles (os genoveses) estendiam seus negócios ao financiarem iniciativas e organizarem a troca dos produtos americanos por conversões monetárias importantes nas feiras européias. Portanto, para Arrighi, há um primeiro modelo de capitalismo financeiro cosmopolita em desenvolvimento que, porém, encontra seu fim nas contradições internas do territorialismo ibérico.

As Províncias Unidas, Holanda, por "circunstâncias sistêmicas" internas e externas, acabam usufruindo da queda de lucratividade dos investimentos genoveses atraindo o capital excedente para Amsterdã. Isso se dá graças ao monopólio do comércio dos produtos bálticos, ao ativo negócio de capitais transacionados na Bolsa de Valores e à criação de Companhias de Comércio com o aval da Casa de Orange que, ao mesmo tempo em que obtinha monopólios em várias partes do mundo, também exercia a soberania holandesa sobre as regiões conquistadas por intermédio das Companhias de Comércio.

Para o autor, a grande novidade do ciclo de acumulação sistêmico holandês foi a internalização do sistema de proteção, entendido aqui como a capacidade e autonomia do Estado holandês em manter um aparelho coercitivo, ao contrário dos genoveses que precisaram lançar mão do poder territorialista do Estado espanhol. Compondo-se assim, segundo o modelo apresentado, um exemplo, já naquela época, de um desenvolvimento capitalista típico dos Estados monopolistas.

O capital excedente europeu concentrado em Amsterdã migrou para Londres à medida que encontrou na expansão comercial britânica uma chance

maior para sua reprodução. A Holanda não conseguiu suportar a intensa competição interestatal mercantilista travada com os recentes Estados europeus. Os custos dessas lutas oneraram os investidores e não projetaram perspectivas de retorno ao capital financeiro em jogo na iniciativa holandesa, que acabou migrando na busca de oportunidades mais seguras e rentáveis.

A Inglaterra possuía uma moeda forte, desde o reinado de Elizabeth I, além de um centro financeiro prematuramente engendrado. O diferencial inglês consistia na expansão de sua indústria de bens de produção, pela qual os ingleses estabelecem uma cadeia de relações comerciais realmente mundiais, e na internalização dos custos de produção.²⁴

A insegurança dos capitalistas não resistiu à intensa luta interestatal européia e às mazelas criadas pelo livre cambismo inglês. A Primeira Guerra vem selar definitivamente a sorte do ciclo sistêmico britânico. Aos poucos há uma inversão dos direitos que os ingleses possuíam sobre os ativos e rendas norte-americanos

*No fim da [primeira] guerra os Estados Unidos haviam recomprado por uma pechincha alguns investimentos maciços que tinham construído a infraestrutura de sua própria economia doméstica no século XIX e, além disso haviam acumulado imensos créditos.*²⁵

O ciclo sistêmico norte-americano, segundo Arrighi, trouxe como novidade a internalização dos custos de transação, ou seja, uma reestruturação organizacional que colocou sob um controle único toda uma rede horizontal de produtos, que outrora ocupara diferentes empresas. A eliminação de azares, de

²⁴ ARRIGHI, *op. cit.*, p. 181. Pelas palavras de Arrighi entendemos a internalização dos custos de produção como "(...) o processo pelo qual as atividades produtivas foram introduzidas no campo organizacional das empresas capitalistas e submetidas às tendências a economizar que eram típicas dessas empresas", ou seja a velocidade de produção (que implica em novas máquinas, uso intensivo de energia, e melhora da matéria prima) e o conseqüente aumento de seu volume.

²⁵ *Ibid.*, p.279

contratempos e de problemas em geral entre a produção inicial de um produto e sua comercialização final ficou sujeita à racionalidade do planejamento e da organização centralizada e especializada. Ganhou-se com isso, segundo o autor, maior velocidade e conseqüentemente necessidade de inovações de técnica, melhoria de matéria-prima, aplicação intensiva de energia e, finalmente, criação de técnicas e estratégias para coordenar a produção e a distribuição de um grande volume de mercadorias.

A inovação norte-americana, que não nasceu no âmbito da atividade manufatureira, mas sim no de serviços, com as ferrovias, foi aos poucos criando dificuldades insuperáveis às iniciativas concorrenciais que não incorporaram essa nova estratégia transacional. Dessa forma criaram-se grandes empresas nacionais que passaram a dominar a maior parte do mercado. Primeiro, houve a conquista do espaço nacional e, imediatamente, as corporações passaram a investir no mercado mundial. A invasão americana já se fazia sentir, logo no início do século XX, com os países europeus reclamando da sua marcante presença no espaço de mercado antes exclusivo de empresas européias de tipo familiar, como as inglesas:

Em 1902, os europeus já falavam numa 'invasão norte-americana'; e, em 1914, o investimento direto dos Estados Unidos no exterior correspondeu a 7% do produto interno bruto (PIB) norte-americano a mesma percentagem de 1966, quando os europeus voltaram a sentir-se ameaçados pelo desafio norte-americano.²⁶

No entanto, somente após a Segunda Guerra mundial, os Estados Unidos definitivamente conquistaram a hegemonia e liderança de uma nova fase de acumulação sistêmica de capital, alicerçado no capitalismo de corporações. A nova ordem mundial foi construída sob três pilares: Bretton Woods como base

²⁶ WILKINS, Mira. *The emergence of Multinacional Enterprise*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, p. 71, 201. apud ARRIGHI. *op. cit.*, p. 249

do novo sistema monetário internacional; Hiroshima e Nagasaki sintetizando os novos meios de violência e, finalmente, a Carta das Nações Unidas de São Francisco como a legitimação da gestão do Estado e da Guerra.

A nova ordem mundial sob hegemonia e liderança dos Estado Unidos viveu entre o final da Segunda Guerra e meados da década de 50 um impasse entre a ideologia do unimundismo moldada por Roosevelt e a política de segurança formulada por Truman, a defesa e o desenvolvimento do mundo capitalista em oposição ao mundo comunista. Com o primeiro presidente houve um enfraquecimento do dólar vinculado ao padrão ouro, fato que contrariou, num primeiro momento, os interesses do mundo das altas finanças de Nova York e Wall Street. Já com o segundo, restaurou-se a moeda forte, e desta forma, desenvolveu-se uma política econômica que reconciliou os interesses dos capitalistas de Wall Street e os do Estado americano.

É perfazendo esse longo caminho e utilizando as bases teóricas de Braudel, Wallerstein e Arrighi que esta dissertação procura mostrar que a elaboração de políticas de desenvolvimento econômico no Brasil entre as décadas de 40 e 50 guiou-se por projetos que buscavam proporcionar a acumulação de capital e de poder nas mãos de grupos nacionais e estrangeiros, no momento de afirmação de um novo sistêmico mundial. Na afirmação do novo modelo de dominação mundial é nítido a existência de momentos de incertezas e oportunidades a diferentes grupos nacionais e norte-americanos que buscavam, de qualquer modo, alcançar o controle do maior número de recursos de poder.

A presença norte-americana no Brasil ocorreu quando esse país vivia a contradição acima apontada. Durante a Segunda Guerra, os Estados Unidos, sob presidência de Roosevelt, orientavam-se por uma política de construção de uma nova ordem mundial baseada na cooperação e no intervencionismo estatal sob o mercado, e então, realizaram aproximações com o Brasil de acordo com as expectativas dos grupos nacionais desenvolvimentistas. Os programas

idealizados possuíam a perspectiva de alavancar a indústria do país e de superar os problemas crônicos.

Já com Truman, os interesses dos capitalistas norte-americanos - o mundo das altas finanças - rearticularam-se com os interesses do Estado americano e a competição interempresarial colocou em marcha o processo de expansão econômica norte-americana, realizando investimentos onde houvesse reais possibilidades de ampliação do capital. Dessa forma, o que anteriormente se configurava como projetos de auxílio ao desenvolvimento brasileiro ganhou uma nova dimensão, ferindo interesses de grupos nacionais antes favorecidos. Novos grupos nacionais, os neoliberais, subiram à arena das disputas políticas respaldados pela ordem mundial pensada por Truman, possuindo como ícone, o livre mercado.

A formulação do papel dos Estados Unidos nos pós-guerra, a política de proteção formulada por Truman e a expansão do capitalismo de corporações proporcionaram novas oportunidades aos grupos norte-americanos e brasileiros. Não é por acaso que durante o populismo as políticas de desenvolvimento econômico nacionais tenham sido orientadas sob estímulo do pensamento cepalino, fato que colocou as políticas desenvolvimentistas nacionais em rota diferente daquela pensada pelos capitalistas norte-americanos.

A construção de um novo ciclo sistêmico de acumulação de capital norte-americano apresentou possibilidades e oportunidades a vários grupos capitalistas de redefinirem seus papéis no jogo de especulação mundial. Grupos norte-americanos e brasileiros viam nesse momento a chance de se realocarem ou conquistarem posições importantes junto ao Estado para que, através dele, estabelecessem melhores condições para a expansão de seus negócios.

Metodologia

Baseado no modelo conceitual exposto e na idéia de ciclos sistêmicos de

acumulação de capital, procurar-se-á mostrar as diferentes lógicas envolvidas nas conversações entre as equipes brasileiras e norte-americanas, bem como as conclusões a que chegaram cada uma das Missões. As propostas finais das equipes de economistas desses dois países nem sempre foram comuns, resultando daí posturas diferentes do Estado brasileiro em relação às orientações estrangeiras, gerando nesses momentos um espaço de disputas e conflitos.

O primeiro ponto da análise recairá sobre o pensamento americano na construção de “novas ordens mundiais” e de seu próprio papel na consolidação de sua hegemonia econômica, política e militar. O estudo se voltará, ainda, sobre os agentes políticos decisórios, como Roosevelt e Truman, e sobre a atuação conjunta do Congresso norte-americano e dos agentes econômicos vinculados às grandes corporações e aos interesses do capital especulativo de Wall Street. O que estará em pauta são as disputas internas na elaboração de estratégias para a expansão do sistema de acumulação de capitais.

A abordagem seguinte visa esclarecer os diferentes objetivos das missões econômicas enviadas pelos Estados Unidos ao Brasil entre os anos 40 e 50, destacando a Missão Cooke, a Missão Abbink e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Os relatórios finais das Missões serão analisados à luz do pensamento estratégico anteriormente traçado, e da expansão dos interesses capitalistas em âmbito mundial.

O terceiro ponto da análise terá como objeto a construção de uma *expertise* técnica nacional vinculada às grandes linhas de pensamento econômico internacional, sobretudo norte-americanas.

O quarto e último capítulo abordará as principais divergências entre as correntes de pensamento econômico no Brasil e as reações dos economistas e da classe política nacional às sugestões e/ou direcionamento colocados pelos relatórios das Missões, procurando perceber quais procedimentos denotam uma postura de enfrentamento ou de concordância em relação às orientações dadas.

A base documental utilizada está assentada nos relatórios das Missões

econômicas, relatórios do Departamento de Estado norte-americano sobre o Brasil, nas idéias e discursos de F. D. Roosevelt e H. Truman, nos balanços comerciais e de investimentos de capitais americanos no Brasil existentes na Câmara Americana de Comércio e nas obras dos principais economistas do período, destacando Eugênio Gudin, Roberto Campos, Roberto Simonsen e Celso Furtado.

CAPÍTULO I

A LUTA PELO CONTROLE DO ESTADO NORTE-AMERICANO E AS DIRETRIZES DA POLÍTICA EXTERNA DURANTE OS GOVERNOS DE ROOSEVELT E TRUMAN.

1.1 As mutações das diretrizes da política externa

As mudanças nas diretrizes da política externa norte-americana coadunaram-se com as significativas alterações verificadas na compreensão do papel dos Estados Unidos na construção de uma nova ordem mundial, no pós Segunda Guerra. A direção dessa tarefa coube ao Estado americano, ou seja, à Casa Branca, ao Departamento de Estado e ao Pentágono, que basicamente possuíam uma ação comum e conjunta, mas não estavam livres da influência de importantes grupos internos e, tampouco, de conflitos entre si.

A liderança mundial norte-americana em uma nova ordem mundial²⁷ começou a ser cimentada ainda nas primeiras décadas do século XX mas, efetivamente, só se implanta em toda sua extensão e complexidade após a Segunda Grande Guerra.

Entre a queda definitiva do domínio inglês e a consolidação de uma nova ordem - a norte-americana - percebe-se um duplo comando (inglês e norte-americano), sobretudo quanto à condução econômica, apoiada ainda no padrão ouro e referendada pelos homens da esfera das altas finanças de Wall Street. Essa situação, no entanto, não perdura por muito tempo. O golpe final ocorreu na crise econômica da década de 30, quando a Inglaterra, adotando práticas saneadoras e protecionistas abandonou o lastro ouro da libra esterlina. Desse momento até 1944, quando se concretiza a formulação de um novo ordenamento monetário, com a criação do padrão dólar, em Bretton Woods, e das regras para

²⁷ ARRHIGI. *op. cit.*, refere-se a um novo ciclo sistêmico de acumulação de capital - o norte-americano.

o restabelecimento do livre mercado, podemos enxergar nos Estados Unidos a formulação de uma justificativa para seu papel de liderança mundial, agora, isolada.

Após a Primeira Guerra Mundial e o fracasso da Liga das Nações, bem como a decepção da desconsideração européia dos catorze pontos de Woodrow Wilson, os Estados Unidos adotaram, novamente, uma política eminentemente isolacionista. A opinião pública, juntamente com o partido liberal e trabalhista pregava uma política de não intervenção em assuntos que ultrapassavam os interesses de suas fronteiras. A condução dos assuntos externos sob o comando do Secretário de Estado Charles E. Hughes fortaleceu a posição isolacionista desejada pela opinião pública e política. Hughes demonstrava essa intenção por declarações proferidas nas inúmeras reuniões pela América Latina nos anos 20 e 30, quando afirmava que os Estados Unidos não desejavam intervir nos assuntos internos de qualquer país, pois tinham o maior interesse em preservar a integridade territorial e política de cada povo, e promover a justiça, felicidade e cooperação entre as nações americanas.

Seguindo a orientação dos acordos selados entre os Estados Unidos e os países da América Central para pôr fim a décadas de conflitos, o enviado extraordinário e ministro plenipotenciário dos Estados Unidos, Summer Welles, delegado na Conferência Interamericana para consolidação do pacto de paz em Buenos Aires (1936), e em outros encontros como no Panamá (1939), em Havana (1940) e no Rio de Janeiro (1942), se colocou a favor da aprovação do princípio da não intervenção absoluta, proposta pelo representante brasileiro José Carlos Macedo Soares, na reunião da capital argentina.

Segundo Pedro Malan, a proposta de Soares retomava a Doutrina Monroe ao propor que todos aqueles que assinassem o tratado estariam determinados a: defender o continente americano contra a tendência expansionista de outros povos; considerar ato de inimizade a intromissão de qualquer país não continental em questões nitidamente americanas; estabelecer uma rede de

comunicações efetivas de modo que, a qualquer sinal de intromissão estrangeira, todos fossem comunicados para organizar a defesa comum; e, finalmente, considerar como agressão à soberania qualquer influência ou intervenção estrangeira, mesmo se esta tivesse origem no próprio continente, que ameaçassem os negócios internos.²⁸

O princípio da solidariedade americana ligava-se à política norte-americana isolacionista e também ao postulado da “Nova Reciprocidade”. Esse postulado consistia na libertação das amarras do comércio, que inundaram as relações mundiais após a Primeira Guerra com acordo bilaterais, regulamentações desiguais, controle de importação e exportação, caracterizando uma espécie de mercantilismo moderno nas palavras do Secretário de Estado Cordell Hull²⁹. Segundo Bemins “(...) a Nova Reciprocidade não é uma política regional dos Estados Unidos, mas sua aplicação à América Latina é de maior interesse em qualquer análise histórica da política para América Latina.”³⁰

Os novos matizes da política externa norte-americana revelavam o abandono de mecanismos de dominação típicos do Império Britânico – forte atuação do Estado como aríete e guarnição da iniciativa privada no mundo colonial. Valorizava-se, nas novas relações entre países, a cooperação e o estabelecimento de intercâmbios comerciais entre nações livres e com vontade soberana. A expansão dos negócios não é articulada pelo Estado mas pelas grandes corporações, caracterizadas por vasta integração vertical e organização burocratizada.

Schurmann (1974) afirma, ao analisar a política externa norte-americana no entre-guerras, que buscava-se uma estrutura organizacional tripla: no topo

²⁸ O conjunto de idéias apresentados na reunião de Buenos Aires foi dividido em dois documentos: o Tratado para a manutenção, preservação e restabelecimento da paz no continente e o Protocolo Adicional relativo à não intervenção absoluta. Os documentos serviram como base do ideal panamericano. As propostas aqui descritas são apresentadas de forma integral na obra de Samuel Flagg BEMINS. *The Latin American Policy of the United States: an historical interpretation*. New York: Harcourt: Brace and Company, 1943, p. 226

²⁹ Cordell HULL foi Secretário de Estado no primeiro mandato de Franklin Delano Roosevelt.

³⁰ BEMINS, *op. cit.*, p. 295

estariam os Estados Unidos com a hegemonia política, econômica e militar; num âmbito intermediário, assentariam os países industriais avançados e, por último, as nações pobres que poderiam crescer gradualmente com ajuda e investimentos estrangeiros, sob a proteção norte-americana.

O revigoramento da Doutrina Monroe e dos tratados que garantiam a Nova Reciprocidade nas relações interamericanas permite-nos visualizar a construção desse novo ordenamento. Não se tratava mais de um domínio de país sobre regiões claramente dependentes, ou pior, submissas, mas sim de relações livres entre povos livres, que porém reconheceriam nos Estados Unidos uma liderança incontestável.

A substituição de uma ação mais truculenta típica da política do Big Stick, por uma outra muito mais incisiva e sedutora se faz em meio à grande turbulência da Depressão do final dos anos vinte. A atuação do Estado com Roosevelt, à primeira vista, colocava sob risco os lucros da iniciativa privada no processo de expansão dos negócios pela América mas, ao contrário, assistia-se ao início da consolidação da liderança mundial norte-americana e do capitalismo de corporações.

Schurmann possui uma visão extremamente arguta sobre a política externa estabelecida por Roosevelt e suas implicações no mundo das altas finanças. Afirma que houve a formulação das bases de um novo império mundial, construído em pouco tempo, durante a Segunda Guerra Mundial, que possuía como suporte a política econômica dada em Bretton Woods, o poder militar visível com as explosões nucleares e o poder político expresso na criação da Organização das Nações Unidas. Eram estes os pilares do ordenamento mundial, arautos de tempos de cooperação, liberdade e estabilidade.

O presidente norte-americano considerava que o mundo estava maduro para um dos experimentos mais radicais da história: a unificação – o “*one world*” – em torno de um projeto que tinha como tônica o crescimento econômico, a política democrática e a segurança. A tarefa norte-americana, no

entanto, era extremamente árdua. Implicava o uso preciso do poder militar na formulação de um novo sistema monetário baseado no dólar, na prestação de auxílio econômico para os países destruídos com a guerra e no estabelecimento de um novo Fórum, reconhecido internacionalmente como lugar privilegiado de discussão e celebrações de acordos e tratados, a O.N.U.

Esse projeto que se desenhava aos poucos, durante o primeiros anos da Era Roosevelt rapidamente, com o início da guerra, provocou debates acirrados entre setores da sociedade interessados na manutenção da expansão econômica e estabilidade americana. A implicação direta da continuidade da recuperação interna se manifestava na retomada das discussões entre expansionistas e isolacionistas.

Os últimos, normalmente identificados aos republicanos, diziam que o expansionismo rooseveltiano vinculava-se a um projeto de dominação das altas finanças inglesas, cujos interesses foram defendidos pela conferência de banqueiros de Bretton Woods. As críticas tonaram-se ainda mais agudas ao depreciar a construção de organismos internacionais como local privilegiado de ação dos homens desvinculados do comércio e da indústria, enfim, dos empresários que efetivamente produziam riquezas. Diz Schurmann (1974) que a caracterização elaborada pelos isolacionistas não estava muito longe da realidade, pois

*(...) isto [o imperialismo americano] poderia ser obtido às expensas do segmento expansionista dinâmico da sociedade, os negócios. O que era bom para os negócios era bom para a expansão. Eles temiam que o novo imperialismo emperrasse as iniciativas do setor de negócios, em nome de uma vasta rede mundial de dominação governamental (...).*³¹

Nota-se uma preocupação dos capitalistas americanos, representantes do

³¹ SCHURMANN, Franz. *The Logic of World Power: na Inquiry into the Origins, Currents and Contradictions of World Politics*. New York: Pantheon Books, 1974. p. 7

setor produtivo, principalmente os homens que empreenderam por muitos anos o monopólio comercial na América Central, pela quebra da antiga política de exploração para uma nova, que prejudicaria seus rendimentos. Alegavam que a pujança americana ao longo dos anos 20 foi obtida graças a atuação deste tipo de negócios e que agora estariam arruinados diante de um novo grupo que anseia o poder político econômico.

Os republicanos, que enxergavam a perda de controle de recursos de poder importantíssimos, foram desalojados, em grande parte, pela crise do liberalismo nos anos 20 e 30, que além disso, implementou outra forma de liderança. O momento de crise possibilitou soluções não previstas no jogo constitucional americano. O poder Executivo ganhou importância especial na superação da crise. A opinião pública depositou no Chefe do Executivo a esperança da resolução dos problemas. O legislativo e o judiciário, na situação de emergência, não julgaram as leis extraordinárias dentro do espírito forense anterior. Muitas vezes o novo contexto mundial tornou a legislação insuficiente para a resolução satisfatória dos problemas.

Analisando as transições do modelo autoritário militar para governos civis na América Latina, nos anos 80, Diniz (1991) e Torre (1996) mostram que a grave crise econômica e política que tomou conta desses países permitiu que grupos, dentro do espectro das elites nacionais, mas afastadas do centro decisório assumissem o comando das ações, desalojando setores da mesma elite que mantinham controle dos principais recursos de poder. Nesse momento, todo um arcabouço institucional é criado ou recuperado para colocar nas mãos dos novos agentes decisores o maior poder discricionário possível, para efetivar reformas necessárias a nova ordem que se estabelece.

Schurmann (1974) aborda a criação do fortalecimento do poder executivo durante o governo Roosevelt como sendo resultado de pressões de situações anômalas que exigiam implementações de políticas inovadoras. Segundo o autor, cabia ao chefe do Executivo o papel de coordenação e comando, ações

características de sua função e que têm por objetivo básico a estabilidade. Neste ponto, as abordagens de Schurmann, Torre e Diniz são concordantes, pois afirmam que quando há uma situação anômala, o Chefe do Executivo pode formular políticas que denotem mudança e, portanto, desalojamento de interesses de grupos cristalizados há muito tempo junto ao poder. A construção de uma nova ordem mundial sob hegemonia norte-americana se deu, ao mesmo tempo, com o conflito entre grupos internos que estavam sendo desalojados e aqueles que pleiteavam lugares privilegiados no controle de recursos de poder. As relações entre os Estados Unidos e o Brasil ficaram sujeitas às diferentes diretrizes dadas à política externa, pela própria alternância de grupos no poder.

A justificativa, que cimentou as significativas trocas no poder, foi a idéia de Pax Americana, fator que forneceria aos Estados Unidos segurança, prevenção a nova depressão e possibilidades de novas oportunidades econômicas que seriam de enorme benefícios para os interesses capitalistas americanos. A implementação dessa visão só se realiza com a construção de uma ideologia que privilegiava a ordem popular a segurança e a justiça, negligenciando as necessidades de lucros imediatos.

A urgência da crise possibilitou a aprovação, tanto por republicanos quanto por democratas, de leis que, mais tarde, seriam julgadas inconstitucionais, mas que, no momento, foram úteis para o restabelecimento de uma ordem e de uma certa tranqüilidade social – *social security*.

No plano externo, o constructo ideológico foi dado por Pearl Harbor que significou a possibilidade de formulação de diferentes formas de intervenção externa - o fascismo ameaçava a segurança dos norte-americanos. Assim como o *New Deal* trouxe certas garantias internas, o intervencionismo, a participação na guerra traria um mundo seguro, livre – *one world*.

As intervenções norte-americanas na América Latina, a partir de Roosevelt, foram guiadas pelas novas diretrizes, pregando um mundo seguro, regido por instituições internacionais que teriam a função de promover um

mundo mais justo (com a recuperação econômica dos países mais pobres) e seguro (longe das ameaças à democracia, à tona com os regimes totalitários europeus). De outro lado, porém, a intervenção norte-americana apresentava divisões internas flagrantes, pois o grupo defensor do mundo das altas finanças, desejava a manutenção de privilégios, enquanto Roosevelt, com o ideal de estabelecer a Pax Americana, não possuía planos imediatos para expansão dos negócios e dos lucros, fato que descontentou muitos grupos, especialmente os homens de Wall Street.

Com a ascensão de Truman ainda existia o compromisso de consolidar a ordem pensada por Roosevelt, mas em novas bases: o *free world*, termo que se referia ao conjunto de países considerados democráticos, desconsiderando a participação da Rússia. Os organismos mundiais foram implementados e passaram a servir a tentativa de livrar o mundo do extremo protecionismo e liberar as barreiras para a atuação de grupos privados que buscavam a expansão dos seus negócios. Esta realidade abarcava a América, que diferentemente dos tempos de Roosevelt voltava a negociar com um Estado americano recomposto com o mundo das altas finanças.

A atuação dos Estados Unidos não pode, portanto, ser considerada como homogênea. Havia vários grupos de pressão interna, desde aqueles que possuíam uma grande gama de recursos de poder, passando por grupos em ascensão que pleiteavam lugares privilegiados de decisão frente às mudanças que ocorriam no mundo e, até mesmo, com a crise do liberalismo, grupos completamente alijados do poder que passaram a reivindicar lugar nas principais agências oficiais.

A construção da hegemonia norte-americana não se fez de uma maneira previamente estipulada e livre de conflitos internos, pelo contrário, vários grupos disputaram os principais postos-chaves do Estado. A crise inglesa, a iminência da guerra, Pearl Harbor, o fim do conflito e a guerra fria representaram, em conjunto, uma série de situações que ora favoreciam alguns grupos de pressão internos ora outros, fato que matizou decisivamente as

relações exteriores norte-americanas.

É nesse espectro de lutas de grupos internos e alteração da política externa norte-americana, privilegiando projetos de desenvolvimento específicos, no processo de consolidação de sua liderança mundial, que se insere a leitura das relações entre Brasil e Estados Unidos durante as décadas de 40 e 50.

1.2 A política externa de Roosevelt e os grupos de pressão

Afirma-se, em qualquer análise sobre Roosevelt, que ele foi um político de visão – promoveu as mudanças que, necessariamente, deveriam ocorrer para o reequilíbrio das condições sociais e econômicas norte-americanas, criando, também, os meios políticos para colocá-las em prática.

A visão mais comum sobre Roosevelt é a de um político que defendia altos impostos para os abastados e preferia o desequilíbrio orçamentário ao desconforto de um operário; defendia um governo nacional forte, agindo abertamente a favor do bem-estar público, porém este comportamento chocava os ortodoxos, que o acusavam de autocrata³².

De outro modo, Roosevelt é caracterizado como um político que construiu as bases do imperialismo americano, assentado no poder militar, num novo padrão monetário mundial e numa ordenação política baseada em instituições mundiais, como a Organização das Nações Unidas. Todo este arcabouço de poder respaldado pela ideologia da segurança, da ordem, da garantia do pleno desenvolvimento econômico mundial e pela vigência da ordem democrática. – neste sentido Roosevelt seria um visionário³³.

Com certeza o Chefe do Executivo do governo americano desempenhou um papel significativo na reordenação do papel do Estados Unidos no mundo

³² Para um estudo mais apurado desta visão sobre Roosevelt consultar a obra de Dexter PERKINS. *A Época de Roosevelt: 1932-1945*. R.J.: O Cruzeiro. 1967.

³³ SCHURMANN. *op. cit.*. propõe esta compreensão do governo Roosevelt.

durante a crise do liberalismo. A nova postura norte-americana autorizava a ascensão de grupos diferentes de poder na política interna. Deste modo, pode-se entender as diferentes visões sobre os anos Roosevelt, tanto aquelas que o colocavam como autoritário e comunista, quanto as que o lançavam como gestor de um novo imperialismo.

O governo Roosevelt não desalojou simplesmente os grupos tradicionais de poder; criou novas formas de expansão do capital, diferentemente da lógica liberal anterior, tanto no âmbito interno quanto no externo. O sentido visionário deve ser questionado já que as leis e regulamentações encetadas durante os quatro mandatos foram elaboradas em resposta a conjunturas bastante específicas, que no conjunto, instituíram uma ordem diferente.

Stein (1984) afirma que o período *rooseveltiano* foi repleto de experiências significativas para consolidar, entre o *staff* governamental, a idéia da necessidade do planejamento econômico. Entretanto, muitas ações pensadas pela assessoria de Roosevelt ficaram pelo caminho, fosse pela inconstitucionalidade decretada pelo Judiciário, fosse por sua impopularidade.

A mesma análise sustenta que havia grupos que pensavam diferentes graus de intervenção do Estado no setor produtivo. Um grupo defendia a idéia que deveria haver controle sobre a produção e sobre os preços, segundo eles, os grandes vilões da superprodução do final da década anterior. Outros afirmavam ser imperativo promover a competição tolhida pelos setores monopolísticos e oligopolísticos, e implementar uma política antitrustes para tornar os pequenos empreendimentos competitivos.

O autor ressalta que nenhuma das ações realizadas resgatou a confiança dos investidores e dos empresários perante o Estado, atitude importante para a restauração da economia e a volta do crescimento. Stein argumenta que Roosevelt soube usar como ninguém, a manipulação de símbolos, palavras, paradas militares e bandeiras para que o país se sentisse melhor e, assim, criar elo de confiança entre os setores populares e o Estado, relação que deu suporte à

aprovação das medidas iniciais do governo Roosevelt, sem no entanto, promover clima satisfatório para a expansão dos negócios privados.

Durante os chamados Cem Dias iniciais de seu governo, houve uma grande atividade legislativa e executiva que possuiu como objetivos o controle da crise bancária, o equilíbrio orçamentário e a crise agrícola. Para tanto, foi decretado feriado bancário e o Congresso Nacional convocado em sessão especial para a ratificação das ações. Esses momentos são privilegiados para se entender a extensão dos poderes do Executivo, que ganham novas dimensões, a partir do momento em que a sociedade, espera a formulação de políticas inovadoras de rearticulação econômica e social. Do legislativo espera-se que dê amparo às políticas planejadas, mesmo que isto signifique um rearranjo dos grupos no poder.

René Rémond³⁴ (1993), ao tratar da crise de 1929, aponta que as primeiras estimativas elaboradas pelos norte-americanos previam uma crise passageira e que a solução viria de imediato. O presidente Herbert Hoover (1928-32), que estava no poder há apenas alguns meses, passou quatro anos dizendo que a prosperidade estava na esquina. Rémond diz que:

*Os governos não podem furtar-se à expectativa de uma opinião pública pronta a repudiar os princípios contanto que se encontre o meio de recolocar a economia em marcha. São todos levados a infringir as máximas liberais que vedam ao Estado a intervenção no domínio entregue à iniciativa privada, individual ou coletiva.*³⁵

Movido pela urgência, os primeiros momentos do governo Roosevelt foram marcados pela análise do sistema bancário. Os bancos solventes logo voltaram a abrir e aqueles que tinham uma situação de insolvência foram fechados. Somado a essas atitudes, houve a aprovação da lei bancária Glass-Steagall (1933) que instituiu um maior controle do Sistema Federal de Reserva

³⁴ RÉMOND, René. *O século XX, de 1914 aos nossos dias*. 8. ed. São Paulo: Cultrix, 1993.

³⁵ *Ibid.*, p. 72

sobre o sistema de crédito do país, que não ficou restrito ao setor privado. O próprio Estado criou órgãos de refinanciamento para atender às instituições privadas. Também o setor agrícola beneficiou-se das linhas de crédito com a criação da Administração de Crédito Agrícola.

A ação intervencionista do Estado ficou mais evidente com a criação da Lei Nacional de Recuperação Industrial (NIRA). Este projeto, que nasceu na Câmara de Comércio dos Estados Unidos, consistia “(...) *na restauração de métodos e acordos regulares para restringir a competição e fixar as condições de trabalho e de preços de vendas na indústria*”³⁶.

Mesmo assim, segundo Maurice Doob (1965), os preços não caíram como seria previsível numa economia convalescente. Preferiu-se a manutenção dos preços e da margem de lucro à revisão dos custos, tal como recomendava a velha cartilha liberal. Percebia-se, entre os empresários, a tentativa de acolher, dentro do rol de transformações, parte das velhas estruturas que lhes permitiram a concentração de capitais.

Apesar das resistências o Estado seguiu agindo sob um ativismo que provocava desconfiças quanto aos princípios democrático do governo. Eric Hobsbawm³⁷ nos mostrou que o fenômeno do intervencionismo estatal, que tomou corpo nos Estados Unidos, não foi absolutamente um fenômeno isolado:

*Numa época em que o comércio mundial caiu 60% em quatro anos (1929-1932), os Estados se viram erguendo barreiras cada vez mais altas para proteger seus mercados e moedas nacionais contra os furacões econômicos mundiais, sabendo muito bem que isto significava o desmantelamento do sistema mundial de comércio multilateral sobre o qual, acreditavam repousar a prosperidade do mundo (...) a grande depressão destruiu o liberalismo econômico por meio século (...)*³⁸.

Considerando as alterações profundas no mundo como indicativo da

³⁶ PERKINS. *op. cit.*, p. 27

³⁷ HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

desestruturação do liberalismo, Hobsbawm (1995) enfatiza que a grande depressão fez com que os governos ocidentais passassem a privilegiar as políticas sociais em relação às econômicas, pois o desemprego e a miséria poderiam mostrar-se mortais ao corpo político. Desta forma, pode-se entender a preocupação em subsidiar a agricultura, em empreender uma política de pleno emprego, ou ainda, montar modernos sistemas previdenciários.

A instabilidade social e econômica, do início dos anos 30, moveu comerciantes, industriais e, também especuladores, tanto no sentido de referendar ações mais heterodoxas, quanto desaprovar medidas que, de alguma forma, pudessem prejudicar seus negócios. Ao mesmo tempo que aprovavam as medidas propostas pelo Executivo e endossadas pelo Congresso, rechaçavam outras que limitavam a produção de manufaturados e de produtos agrícolas. A Lei do Controle Agrícola (1934) reduziu a possibilidade de produção do algodão e impunha multa a todos os agricultores que excedessem suas quotas. Também a Lei Kerr-Smith, do mesmo ano, restringiu a produção de fumo aos agricultores que não haviam estabelecido acordo com os órgãos de controle agrícola.

“A limitação da produção não era desconhecida no mundo dos negócios, mas uma limitação da produção criada por um sistema de recompensas e punições oficiais era algo totalmente novo”³⁹.

Não bastasse o controle da produção e uma política de punições e recompensas aos produtores, a política monetária *rooseveltiana* contrariou os interesses do grupo vinculado às práticas liberais. No início ortodoxa, depois intervencionista, a política monetária permitiu ao Executivo (através da emenda Thomas à lei do Controle Agrícola) emitir papel-moeda ou alterar a relação ouro-dólar. Em 1933, foi aprovado um projeto chamado Valor Real de Títulos,

estipulando que novas emissões de títulos só poderiam ser realizadas com o devido registro na Comissão Federal de Comércio. Exigiu ainda que todos os dados pertinentes à situação financeira das companhias, mesmo privadas, que pretendiam lançar seus títulos no mercado, fossem fornecidos a futuros compradores. O caráter coercitivo das medidas possuía o objetivo claro de limitar as fraudes e agiotagem, comuns ao longo dos anos 20.

Os empresários horrorizaram-se com a criação da Tennessee Valley Authority⁴⁰. A medida valeu a Roosevelt a fama de socialista, proposta de um grupo mais afoito e descontente com a profundidade do intervencionismo patrocinado pelo Estado.

Stein (1984) dá fala aos empresários e faz um inventário de suas queixas. Entre as principais estavam as relacionadas à política de geração de empregos e de fortalecimento dos sindicatos (National Labor Relations Act). Atribuíram o desemprego aos altos salários pagos aos operários em função da proteção sindical e da criação de postos por parte do Estado.

Os homens de negócio sentiram-se preteridos à função de mola propulsora da economia, papel que o Estado, sua equipe econômica e a classe média urbana, agora desempenhavam. A responsabilidade pela crise de 1929, caía-lhes como um cutelo. Diziam que eles, os empresários, não souberam exercer a condução da vida econômica e que o liberalismo havia provocado uma péssima distribuição de renda, vislumbrado no consumo elitizado. O Estado e os *new dealers* oneravam cada vez mais os negócios, através de aumento significativo de taxações sobre a sociedade de alta renda e sobre corporações empresarias, criando política de transferência de renda e, consolidando o sistema de previdência social que garantia salário-desemprego e ajuda a considerados incapazes.

⁴⁰ A Tennessee Valley Authority foi um empreendimento estatal para produção de energia e fertilizantes.

O sistema de previdência social, o programa federal de subvenção aos estados na ajuda aos idosos, aos cegos, aos órfãos e a expansão das taxas sobre os rendimentos foram responsáveis pelas condições econômica, emocional e políticas da depressão que conservou-se após a guerra (...).⁴¹

Os empresários norte-americanos considerados conservadores não concordavam com a política protecionista a setores considerados essenciais pelo governo, como por exemplo, a agricultura, as pequenas empresas e o setor do trabalho. Alegavam que esse tipo de ação minava a existência das empresas tradicionais, já consolidadas, em nome de iniciativas incertas e descapitalizadas.

É necessário, quanto ao volume de críticas feitas pelo empresariado a Roosevelt, estabelecer relação entre o desmanche de uma ordem antiga e criação de uma nova, com o conseqüente desalojamento de grupos privilegiados de poder. A criação do sistema previdenciário e de políticas sociais podem nos revelar novos atores entrando no jogo de disputas por fatias privilegiadas de poder.

Como afirma Hobsbawm (1995), é difícil imaginar como somente há pouco tempo o sistema previdenciário tenha se incorporado às preocupações das democracias modernas. Os Estados Unidos aprovaram a Lei de Seguridade Social somente em 1935, seguindo movimento já existente. As idéias de John Maynard Keynes (1883-1946) foram decisivas para que a Inglaterra, depois da I Guerra, adotasse uma política de pleno emprego e de salvaguardas sociais, com a intenção de recuperação econômica, pois se passou a considerar que a demanda, proporcionada pela mão-de-obra em obras públicas, poderia criar condições adequadas à retomada dos investimentos.

Ainda segundo o autor, fazia parte do imaginário do proletariado a busca de uma situação de segurança no campo do trabalho, tanto para si quanto para seus filhos. O maior impacto da Grande Depressão se produziu quando os trabalhadores urbanos e rurais não possuíam mais nenhuma reserva econômica

⁴¹ Herbert STEIN. *Presidential economics: The Making of Economic Policy from Roosevelt to Reagan and*

ou crédito e, tampouco perspectiva de conseguir qualquer tipo de emprego.

*A imagem predominante na época era a das filas de sopa, de 'Marcha da Fome' saindo de comunidades industriais sem fumaças nas chaminés onde nenhum aço ou navio era feito e convergindo para as capitais das cidades, para denunciar aqueles que julgavam responsáveis.*⁴²

O governo Roosevelt criou uma série de órgãos destinados a pensar como minimizar a situação de desemprego dos trabalhadores norte-americanos. O Corpo Civil de Conservação se destinava a dar trabalho, no campo, a jovens desempregados, com um salário um pouco acima do mínimo. Também a Administração de Obras Cívicas iniciou uma série de reparos de estradas, melhoramentos de escolas, parques e jardins, além de proporcionar combate à erosão, empregando cerca de quatro milhões de pessoas.

A política intervencionista *rooseveltiana* retirou de cena a preocupação por aprovação de medidas que estimulassem as grandes empresas e empresários, priorizando novos atores sociais. Neste sentido se estabeleceu uma relação de trocas, com Roosevelt e seu *staff* sendo referendados pelas camadas médias e populares da sociedade e, estes, por sua vez, conseguindo programas de auxílio e sistema previdenciário. Os técnicos do governo compunham outro grupo que ascendeu aos escalões de poder junto ao Estado. Tonaram-se os principais gestores da política *rooseveltiana*, fato que os colocaria fora do alcance das contendas políticas, pois encontravam-se protegidos por uma *expertise* técnica – o conhecimento técnico, típico das universidades.

O segundo mandato de Roosevelt e a expansão do número de deputados e senadores democratas no Congresso acentuaram ainda mais os contornos intervencionistas do Estado, criando um descontentamento ainda maior junto ao mundo das altas finanças. Apesar do presidente preocupar-se em reafirmar que as atitudes tomadas serviam como fortalecedoras do capitalismo e, não ao

Beyond. New York: Simon and Schuster. 1984. p. 57

⁴² HOBBSAWM. *op. cit.*, p. 98

contrário, como supunham muitos norte-americanos, não conseguiam reverter o quadro de pessimismo entre os homens de negócio. As medidas que propôs envolviam aumento de impostos proporcionalmente à renda, maior participação do Estado na tentativa de resolução dos problemas sociais e, conseqüentemente, elevavam o gasto público, impondo restrições aos negócios capitalistas.

Como destaque podem ser citadas a aprovação da Lei de Segurança Social, a Revisão Tributária, a Lei Wagner que instituiu proteção aos acordos coletivos e aos trabalhadores. Além das leis anteriores, desejava-se legislação destinada a conter as atividades das empresas privadas que cuidavam de áreas afetas à utilidade pública. Segundo a Comissão Federal do Comércio e a Comissão Nacional de Política Energética estas empresas estariam se desviando de seus objetivos iniciais, propondo então uma legislação que pedia

(...) abolição definitiva do 'holding' que, no fim de 5 anos, não pudesse provar que estivesse desenvolvendo atividades úteis em termos de economia e de eficiência administrativa.(...) [esta medida] provocou uma tempestade de protestos de empresas de utilidade pública.⁴³

O final da década ganhou contornos dramáticos para a continuidade do New Deal. A oposição manifestou-se e agiu, não apenas no campo parlamentar, mas junto à opinião pública. O Judiciário, por sua vez, iniciou um processo de julgamento de constitucionalidade das leis anteriormente aprovadas pelo Congresso e que representavam a espinha dorsal dos planos de recuperação da administração de Roosevelt.

A cada eleição para o legislativo, os democratas perdiam cadeiras, apesar das sucessivas vitórias de Roosevelt. O Congresso respondia ora premido pela urgência da crise, aprovando as leis propostas pelo Executivo, ora mostrando-se indignado por tamanha intervenção do Estado. O legislativo federal rejeitou tanto a lei de enquadramento do judiciário, quanto a lei que previa a criação de

⁴³ SCHURMANN. *op. cit.*, p. 40

órgãos regionais destinados a controlar e salvaguardar o uso de águas, energia hidráulica, do solo e das florestas. Não aprovou a legislação agrícola, a reforma administrativa, tampouco lei fixando o número máximo de horas de trabalho e salário mínimo (1937). Os eleitores, à medida que a crise tornava-se mais amena, lançaram seus olhos à proposta republicana isolacionista, que pedia a manutenção da ordem liberal. O Supremo Tribunal de Justiça derrubou o Plano de Reconstrução Agrícola e Industrial (NIRA).

É visível, ao final da década de 30, alterações na forma e volume da intervenção do Estado na gestão econômica, tanto em virtude das oposições, quanto da ausência de direcionamento único no tocante às estratégias de desenvolvimento e recuperação da economia. Em visita aos Estados Unidos, Keynes advertiu o governo a investir num programa pesado de obras públicas para reverter os índices de inflação. Roosevelt desconsiderou a advertência, levando o economista a afirmar que esperava do presidente uma visão mais ampla de economia e não apenas uma visão pragmática. Perkins (1974) analisou a legislação da Era Roosevelt e concluiu que ela nasceu de condições sociais específicas e que não era original, além de ter sido formulada por “(...) muitas inteligências.”⁴⁴

Essas afirmações minimizam o caráter heróico e orgânico do New Deal. Forneceram outra perspectiva à interpretação que a economia norte-americana foi salva graças a uma política sempre coerente assentada no *keynesianismo*. Roosevelt e sua equipe de governo propuseram e encetaram reformas, nem sempre homogêneas, premidos pela crise econômica e financeira, sem nunca, no entanto, colocar os fundamentos da democracia americana em cheque. Porém, de maneira geral, seus efeitos foram sentidos no seio da elite econômica e política, deslocando-a do controle dos principais recursos de poder, ação que, sem dúvida, gerou veementes protestos.

⁴⁴ PERKINS. *op. cit.*, p. 77

A busca interna de um novo equilíbrio de poder, junto a novos grupos sociais, pôde ser verificada também na política externa. A ação de Roosevelt e do Secretário de Estado Cordell Hull revelou uma estratégia diferente em relação aos governos anteriores. A manutenção de relações comerciais e perspectivas de investimentos em países americanos encontrava-se prejudicada face à ação agressiva norte-americana junto aos países da América Central, somada à crise de confiança nos banqueiros e especuladores, com a crise do liberalismo.

A Política da Boa Vizinhança colocou-se como saída para a continuidade da realização de negócios entre os Estados Unidos e os demais países da América. Num misto de revalidação e ampliação da Doutrina Monroe, formulou-se um novo modelo de relacionamento político e comercial, respaldado pelas novas elites que atingiram o poder no início da década de 30 por toda América Latina afinal “(...) governo e partidos [caíram] como paus de boliche à medida que o colapso nos preços mundiais de seus produtos básicos de exportação quebrava suas finanças”⁴⁵ e, pelo o recrudescimento do isolacionismo norte-americano.

Para a devida abordagem do sentido da Política da Boa Vizinhança para os grupos norte-americanos, é preciso estabelecer-se a diferença entre o pensamento isolacionista e o expansionista. A diferença é marcada na obra de Schurmann (1974) ao explorar aspectos políticos-ideológicos da sociedade como um todo.

O autor afirma que o Departamento de Estado americano representava os interesses de uma parcela economicamente privilegiada da sociedade, os homens de negócios de Wall Street. Defendiam um mundo ordenado, sem guerras e conflitos, inserido na lógica do mercado livre e da preservação da propriedade privada. A Conferência de Bretton Woods, como um dos componentes do tripé

⁴⁵ HOBBSAWM. *op. cit.*, p. 109

rooseveltiano para a construção de uma nova ordem mundial pós-guerra, era o instrumento encontrado pelos empresários expansionistas para restaurar o livre sistema de mercado tão afetado pela crise de 29 e pelo fascismo europeu.

Os isolacionistas eram antimperialistas. Eram contra a hegemonia britânica, que sempre tramava ações, pensavam eles, para centrar os interesses da economia mundial sobre Londres, sufocando as tentativas de ascensão de novos centros, como os Estados Unidos. Defendiam a economia de livre mercado e eram contra as iniciativas intervencionistas do governo federal. Aliás, julgaram-nas ofensivas ao americanos, associando-as à iniciativas socializantes. Atacavam os empresários de Wall Street, e por consequência o Departamento de Estado Americano, de comporem-se aos interesses britânicos, quando do pré guerra, e ainda pior, enxergavam na figura do Estado americano uma grande ameaça ao regime de liberdade quando este se uniu à Rússia, durante a guerra.

A conspiração tornou-se medonhamente real, tanto domesticamente quanto internacionalmente. Nos Estados Unidos uma administração dominada pelos homens do leste em conluio com as centrais sindicais e intelectuais simpatizantes do socialismo para estabelecerem um regime socialista americano. No exterior, uma aliança entre a América, o Império britânico e a Rússia bolchevique estabelecia-se contra a Alemanha, um país que era nacionalista, expansionista e capitalista no melhor sentido da palavra.⁴⁶

Os isolacionistas se mantiveram firmes em suas idéias até o bombardeio japonês a Pearl Harbor, quanto postularam que declarar guerra ao Japão e à Alemanha era uma ato de defesa. Roosevelt conseguiu finalmente o apoio do Congresso para a entrada dos Estados Unidos na guerra.

O tema segurança sintetiza as preocupações de expansionistas e ex-isolacionistas do partido republicano assim como o *staff* do governo Roosevelt. O Tesouro Nacional tornou-se responsável pela formulação de política para garantir a segurança, dentro de uma visão de exportação do New Deal, ou seja

⁴⁶ SCHURMANN. *op. cit.*, pp. 58-9

financiando a reconstrução de muitos países e implementando programas de auxílio para a superação de obstáculos ao desenvolvimento.

Roosevelt, um homem sem uma política econômica definida, vai se mover e encetar um novo relacionamento com os países latino-americanos, entre eles o Brasil, em meio ao conflito estabelecido durante os anos 30 entre os internacionalistas ou expansionistas e os isolacionistas ou nacionalistas. Os primeiros, como já foi dito, eram representados pelo Departamento de Estado americano, e os segundos pela grande parcela do partido republicano e gestores da política econômica, principalmente aqueles vinculados ao Tesouro Nacional.

Esse novo padrão trazia em sua essência o princípio da não interferência nos assuntos dos Estados independentes, a cooperação interamericana e, finalmente, a tolerância às práticas econômicas nacionais. De fato, a nova postura externa norte-americana não possuía a truculência dos investidores americanos, típica das primeiras décadas do século, mas não prescindiu das relações de poder implícitas na trajetória de construção de sua hegemonia mundial.

Logo no início da Política da Boa Vizinhança, o Departamento de Estado se colocou como intermediário do diálogo entre empresários de seu país e os governos e homens de negócio latino-americanos que se encontravam em dificuldades para saldar os compromissos financeiros firmados, na esperança de amenizar as tensões existentes entre ambos. O papel do Departamento de Estado era propor acordos que contribuíssem para o ideal do panamericanismo, criando condições políticas para que os governos e empresas em débito saldassem os acordos firmados com os norte-americanos em detrimento dos credores europeus. Abreu (1990), analisando as relações comerciais e políticas entre o Brasil e os Estados Unidos no início da década de 30, destacou a função do Departamento de Estado norte-americano no equacionamento das tensões.

(...) no caso dos Estados Unidos que tinham real poder de barganha em

função do balanço bilateral de comércio, os instintos belicosos da comunidade de empresários norte-americanos no Brasil foram contidos pela circunspeção do Departamento de Estado. Este se opunha tanto a pressionar o governo brasileiro para que fosse adotada política cambial que concedesse tratamento preferencial aos créditos norte-americanos (pois acreditavam nas vantagens do multilateralismo), quanto a ameaças de imposição de taxaço sobre o café brasileiro no mercado norte-americano (...).⁴⁷

A atuação do Departamento do Estado Americano impediu que houvesse ameaças às relações comerciais entre os dois países, já que a exportação brasileira de café aos Estados Unidos era de suma importância, numa época em que as transações comerciais se reduziram de maneira gigantesca. A Política da Boa Vizinhança não pode ser interpretada como uma tentativa de criação de uma comunidade lastreada por laços de cooperação descomprometida dentro de um espírito ecumênico. Representou a tentativa de consolidação da unidade americana diante das ameaças européias e o domínio das relações comerciais intra-continentais, referendadas por um discurso que privilegia a importância intercâmbio em todos os setores na promoção do desenvolvimento autônomo.

A necessidade de empreender novas bases na consolidação da presença norte-americana na América-Latina era clara, pois ainda no início da década de 30, a Inglaterra exercia grande influência nos países latino-americanos, fruto dos resquícios de sua hegemonia mundial e da não criação de um outro centro organizador da economia mundial capitalista. Como aponta Arrighi (1996) “(...) a capacidade norte-americana de administrar o sistema monetário mundial continuava nitidamente inferior à capacidade residual da própria Grã-Bretanha[de fazê-lo]”.⁴⁸

Utilizando como exemplo o Brasil, nota-se que os investimentos britânicos de alto risco somavam em 1930 cerca de US\$600 milhões, num total de US\$ 1.250 milhões em investimentos estrangeiros, enquanto a parcela norte-

⁴⁷ ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política-Econômica Republicana. 1889-1989*. R.J.: Campus. 1990. p. 77

⁴⁸ ARRIGHI. *op. cit.*, p. 280

americana girava em torno de US\$ 200 milhões. Entretanto, desde o início da Primeira Guerra até os anos 30, os investimentos britânicos caíram cerca de 10%, enquanto os norte-americanos cresceram cerca de quatro vezes.⁴⁹

O quadro de comprometimento da dívida externa pública também pode demonstrar a idéia acima. Enquanto o fluxo de empréstimos norte-americanos, principalmente aos estados e municípios, foram superiores aos ingleses, ainda em 1930, havia um comprometimento maior, cerca de 60% da dívida pública externa com os ingleses, que negociavam prazos mais longos de amortização em função das moratórias decretadas pelo Estado em 1898, 1914 e 1931.

Os ingleses acompanhavam impotentes seu poder de barganha diminuir em função do colapso comercial mundial e do padrão-ouro. Em 1931 chegaram até mesmo, antes do abandono do padrão monetário, a negociar com o Brasil refinanciamentos, desde que houvesse o compromisso de realizar um programa de austeridade econômica e a retomada do padrão-ouro. Na tentativa de restauração da antiga ordem após a crise de 1929, os governos nacionais, não só o brasileiro, somaram esforços na elaboração de um conjunto de medidas saneadoras, embora restritivas ao livre comércio, fato que comprometeu os pagamentos externos, liquidando de vez com o liberalismo típico do século XIX.

Dessa forma, a Política da Boa Vizinhança representou uma estratégia para a manutenção do espaço conquistado junto ao mercado brasileiro em detrimento do europeu. O Departamento de Estado procurava agir no sentido de aplacar a fúria dos capitalistas norte-americanos diante das dificuldades de pagamento, do controle cambial e comercial protagonizado pelo governo brasileiro, mas, ao mesmo tempo, ameaçando sutilmente com restrições às importações de café.

A consolidação das posições norte-americanas no mercado brasileiro

⁴⁹ Os dados referentes ao volume de investimentos estrangeiros no Brasil, bem como o comprometimento externo com contas públicas foram extraídos de ABREU, *op. cit.*

associada à premência do contexto pré-guerra garantiram ao Brasil, no início dos anos 40, pleitear uma situação mais vantajosa na obtenção de crédito e auxílio técnico em projetos de promoção do desenvolvimento nacional.

(...) foi no Departamento do Tesouro [norte-americano] que emergiu a concepção de que os objetivos da política dos Estados Unidos quanto ao Brasil não deveriam limitar-se à solução dos usuais problemas cambiais [típicos da década de 30] dever-se-ia considerar prioritariamente a possibilidade de conceder-se ajuda para que o Brasil 'se tornasse mais produtivo'.⁵⁰

A Missão Cooke (1942-43) constituiu-se no instrumento de ação dos Estados Unidos para referendar a política de aproximação cultural e econômica entre os dois países. Porém é patente que, ao mesmo tempo e, principalmente, a posição norte-americana possuía objetivos estratégicos no contexto de guerra: garantir suprimento de matérias-primas e bloqueá-las ao Eixo; garantir a utilização da posição geográfica privilegiada do Brasil para possíveis bases militares e buscar o fortalecimento político e econômico brasileiro, no âmbito continental, em detrimento da reticente Argentina.

Entre os resultados mais significativos da Missão está a certeza da necessidade de implantação de um plano para substituir as importações e, por conseguinte, contribuir para a superação dos obstáculos que impediam o desenvolvimento brasileiro. Nota-se, portanto, a vitória parcial de gestores econômicos do governo norte-americano que acreditavam que a industrialização brasileira promoveria o aumento das relações entre os dois países com vantagens futuras ao comércio norte-americano. Essa postura, apesar de efêmera, feria, mais uma vez a parcela de pensamento conservador dos capitalistas norte-americanos, calados agora pelas circunstâncias da guerra.

Da análise do conjunto de ações internas e da política externa do governo Roosevelt depreende-se que houve uma disputa acirrada entre novos e

⁵⁰ ABREU. *op. cit.*, p. 92

tradicionais grupos de pressão para obtenção de recursos privilegiados de poder, dentro do arcabouço institucional do Estado. Os *new-dealers*, juntamente com a pequena e média classe empresarial norte-americana buscavam consolidar o espaço conquistado com a ascensão de Roosevelt. Enquanto isso os setores políticos tradicionais, representados pelos isolacionistas e expansionistas imprimiam ações no sentido de evitar seu total deslocamento no nicho de poder, atuando principalmente através do Congresso e do poder judiciário. Aos poucos, durante as décadas de 40 e 50, os setores tradicionais foram reconquistando seus lugares dentro da estrutura de poder, mas agora com novas formas de enxergar o papel do Estado e da iniciativa privada na economia.

As novas relações de poder também se mostraram presentes nas relações comerciais externas. O governo de Roosevelt defendeu o multilateralismo como estratégia para quebrar o protecionismo que marcava as relações comerciais internacionais e conquistar fatias consideráveis do mercado externo por outros meios que não a violência. Nesse sentido, percebe-se que a grita dos empresários norte-americanos, chegando a exageros de afirmar que a bandeira vermelha tremulava na Casa Branca, remete-se mais à pressões pelo deslocamento que conheceram no nicho de poder, e aos intensos conflitos de grupos políticos internos, do que efetivamente a prejuízos que conheceram com a política econômica adotada.

As relações comerciais norte-americanas com a América Latina foram marcadas, durante a década de 30, por cautela diante da dificuldade de recuperação dos preços das matérias-primas no cenário internacional, aliada ao pensamento gestor norte-americano que pensava o desenvolvimento do mercado interno desses países como modo de aumentar, de algum modo, as exportações. No início dos anos 40, as relações político-comerciais acentuam-se ainda mais, devido ao contexto da guerra. Houve a possibilidade de acordos de auxílio na condução do processo de substituição de importação, entretanto, esse processo mostrou-se efêmero à medida que os destinos da guerra eram conhecidos. Assim

setores tradicionais nos Estados Unidos começaram a reconquistar um espaço político e decisório importante, porém diferente daquele que conheceram nos anos 20.

1.3 A política externa de Truman e os grupos de pressão

Truman prosseguiu na montagem do sistema mundial idealizado por Roosevelt, mas com um novo sentido. Reduziu a concepção do mundo unificado sob a gerência de instituições de poder mundiais e renovado pela atuação de agências de reconstrução, à uma área que diminuísse os riscos dos pesados investimento.

As Nações Unidas, a nova ordem econômica lançada em Bretton Woods e o poderio atômico deveriam articular-se como base da supremacia norte-americana o *"one world"*, num movimento para a manutenção da paz mundial e da segurança dos Estados Unidos. Truman, sem ferir o princípio de segurança, pensava estabelecer as mesmas bases, porém numa postura mais modesta - o *"free world"* - que exigiria uma menor disposição de recursos na tarefa de reconstrução e instauração da nova ordem mundial. A Europa e o Japão, passaram a ter a prioridade dos investimentos norte-americanos, contentando os capitalistas e potencializando o avanço do capitalismo de corporações.

Ao mesmo tempo que se esperava que o mundo fosse regido pelo livre mercado, sabia-se que os Estados Unidos, agora centro do sistema capitalista mundial, deveriam realizar planos de auxílio e recuperação de muitos países, que possuíam uma crescente demanda interna, impossível de ser equacionada por conta do processo de urbanização e industrialização nacionais. A ameaça do socialismo e da radicalização de movimentos sociais impôs um caminho *zigzagueante* às relações político-econômicas entre Estados Unidos e outros países.

Truman acreditava numa ação vigorosa do Estado no combate aos

problemas sociais internos, colocando os recursos federais à disposição para o cumprimento dos objetivos. Já no campo internacional, comportava-se como um nacionalista, pregando a intervenção somente nos casos que afetassem diretamente os interesses norte-americanos, inaugurando a chamada política de contenção.

A definição de postura dos Estados Unidos frente a seu novo papel mundial é apontada por Schurmann, principalmente, quando se refere à disputa entre grupos de pressão interna que desejavam priorizar as tarefas americanas na Europa e os que, ao contrário, reclamavam pela ação norte-americana na Ásia.

Com relação à Europa é significativo o problema da Polônia. O Departamento de Estado americano, com sua política internacionalista, desejava um governo polonês pós-guerra dentro de suas perspectivas de livre mercado, de respeito à propriedade, sem restrições à instalação de empresas estrangeiras, liberdade de expressão e de circulação, governo representativo e democrático, ou seja, não estava no horizonte qualquer possibilidade de instalação de um Estado socialista.

A Rússia porém, considerava a Polônia uma região importante para a defesa de suas fronteiras mais ocidentais e, ademais, já havia ocupado a Polônia durante a derrota nazista. Apoiava o governo polonês do pós-guerra que possuía tendência pró Rússia, enquanto que o governo polonês exilado em Londres mostrava suas preferências por Washington.

O Departamento do Tesouro Americano, com seu secretário Morgenthau, acreditava, dentro de uma perspectiva *rooseveltiana*, que a aproximação com a Rússia poderia ser realizada de uma forma diferente daquela pensada pelo Departamento de Estado, ou seja, de oposição e ruptura. Morgenthau acreditava que uma ajuda significativa à Rússia, em seu processo de reconstrução, poderia abrir suas portas ao comércio e ao sistema de liberdades desejados para o mundo pós-guerra.

O Departamento de Estado não se opunha à idéia de concessão de

créditos, desde que atendesse diretamente os interesses americanos “(...) *nada poderia ser garantido até que a Rússia mostrasse vontade de cooperar com os Estados Unidos, questão considerada essencial em Washington.*”⁵¹

Os internacionalistas acreditavam que a forma de resolução do problema polonês indicaria o que possivelmente aconteceria à Alemanha. Se Stalin deixasse a Polônia livre, provavelmente, mesmo com a ocupação russa, a atitude seria semelhante com relação à Alemanha. E mais do que tudo, os acontecimentos diriam o quanto o mundo novamente corria perigo de um novo conflito, ou quanto os bolcheviques estariam dispostos a promover reformas, ou pequenas concessões rumo ao mercado internacional e à garantia de liberdades fundamentais.

A solução, porém não foi a esperada pelo mundo da terceira esfera do capitalismo, as altas finanças. Stalin conseguiu um governo polonês pró-soviético, porém com algumas concessões aos ingleses e aos americanos, o que foi julgado insuficiente pelo mundo ocidental. Desta forma, a política norte-americana na Europa procurava assegurar governos que tivessem uma posição frontalmente contra os comunistas, instaurando associações que garantissem os princípios do livre mercado, como por exemplo, a Comunidade Econômica Européia. “*A emergência do conservadorismo americano [ideológico e econômico] sobre a questão polonesa deve, assim, ser vista como o primeiro claro triunfo para os internacionalistas, dentro do espírito do capitalismo conservador.*”⁵²

Não era mais necessário continuar o direcionamento da política externa norte-americana dentro do ideal *rooseveltiano*, com concessões e financiamento, na tentativa de cimentar acordos multilaterais e construir o chamado “*one world*”. O caminho estava livre para a consolidação do “*free world*”, com o devido reforço ideológico da política de contenção lançada por Truman.

⁵¹ SCHURMANN. *op. cit.*, p. 80

⁵² *Ibid.*, p. 83

A questão dos nacionalistas que pretendiam que as atenções do Estado norte-americano se voltassem imediatamente para o oriente com o final da guerra, ao invés de preocupar-se com o continente europeu, recaía sobre a idéia de que o Oceano Pacífico era um espaço americano que fora duramente ameaçado com a presença japonesa. O lançamento das duas bombas sobre Hiroshima e Nagasaki forneceu uma perspectiva nova para os nacionalistas - o controle definitivo da região e a sensação de proteção contra quaisquer ataques.

O problema porém, despertou novamente a disputa de visões diferentes dos grupos de pressão. Os nacionalistas desejavam o monopólio nuclear nas mãos das Forças Armadas dos Estados Unidos justamente para garantir a paz mundial e evitar novas ameaças à ordem constituída. Os internacionalistas, preocupados com a difusão da tecnologia nuclear no mundo científico e a possível fabricação de bombas por outros países, num gesto de defesa e ataque, pensavam em compartilhar deliberadamente a tecnologia nuclear, compondo órgãos de controle mundial militar.

Um novo grupo ainda surge no processo de discussão do uso, guarda e produção dos recursos nucleares: o setor burocrático que pensava a segurança nacional. Esse grupo conseguiu vincular a decisão do uso do recurso nuclear à figura do presidente e, sua gestão, a um comitê especial - a Comissão de Energia Atômica. O desenvolvimento da política de contenção ganhou força dentro da burocracia de segurança nacional próxima à presidência e lançou as bases ideológicas para a Doutrina Truman.

Pela descrição das lutas internas tendo como atores importantes grupos de pressão, pode-se perceber que não havia, de fato, uma política única e lógica a ser seguida, tanto nos assuntos internos, quanto externos. A definição de uma política lógica e coerente se fez ao longo dos 30 anos que se seguiram à Segunda Guerra. Portanto, na análise das relações econômico-político-ideológicas entre Brasil e os Estados Unidos, podemos notar momentos que privilegiaram e fortaleceram ora um grupo, ora outro em ambos países.

Analisando as disputas dos diferentes grupos de pressão e de poder nos Estados Unidos, nota-se que no período mais agudo da guerra, entre 1941 a 1944, houve uma trégua na luta por espaços imediatos no poder. Entre os nacionalistas, a defesa das sociedades livres contra o totalitarismo se tornou o discurso comum. A própria composição do *staff* de Roosevelt começava a dar mostras da composição de forças. Empresários e homens de negócios trabalharam em agências do governo ao lado de burocratas de tradição *keynesiana*.

Entretanto, o fim da guerra e as questões da Polônia, Alemanha, Grécia e Turquia no continente europeu, e mais a questão do monopólio nuclear e o caso chinês foram novamente dividindo os grupos e imprimindo uma nova coloração aos anos Truman em relação à Era Roosevelt. A perspectiva econômica era herdeira em parte do pensamento intervencionista e, ao mesmo tempo, estimulada por iniciativas privadas mais agressivas que, aos poucos foram minando alguns instrumentos de controle do Estado sobre suas ações.

Muitas propostas de manutenção do crescimento econômico foram apresentadas tanto por agentes do governo quanto por grupos da sociedade civil e empresariais. Textos de Milton Friedman e Paul Hoffmann circulavam entre os principais intelectuais e políticos que ocupavam cargos com grandes recursos de poder. O produto final do debate foi a adoção de uma política mista que conjugava uma política fiscal menos agressiva com um conjunto de posturas monetaristas, visando controlar o superávit e o balanço orçamentário.

As tentativas de críticas mais agudas ao intervencionismo do Estado na economia e na exportação do New Deal a outras partes do mundo não conseguiam se manter por muito tempo devido às premências das questões políticas européias e asiáticas e, claro, com a ameaça de expansão do socialismo e da aparente fragilidade da América Latina.

O Plano Marshall ao mesmo tempo que significou o caminho pela qual grandes empresas americanas se fixariam na Europa, lançando as bases da

consolidação do ciclo sistêmico norte-americano, pedia ao governo norte-americano uma política de gastos de fundos públicos para financiar a reconstrução européia. Da mesma forma os nacionalistas tiveram que aceitar um balanço orçamentário sujeito a gastos, antes impensáveis, já que a modernização das forças armadas e o financiamento de pesquisas no campo científico com o intuito de garantir o controle sobre a ordem mundial se fazia necessário.

O mesmo fato ocorria internamente, havia um movimento para revisão de leis consideradas nocivas à livre iniciativa. O The Employment Act de 1946⁵³ foi descaracterizado. A criticada lei denominada Wagner Act foi revista e substituída pela Taft-Hartley Act⁵⁴. O Federal Reserve consolidou sua independência em relação ao Executivo⁵⁵. Todas estas ações revelaram posturas nitidamente liberais, que porém não determinaram uma lógica inequívoca. Paradoxalmente, ou melhor, seguindo a lógica das pressões dos grupos sociais sobre o Estado e as premências da política de contenção, o Congresso americano e aprovava leis em função de novas demandas sociais.

As lutas entre diferentes grupos de pressão, que procuravam encontrar nichos privilegiados de poder junto ao governo norte-americano, somadas à derrocada das antigas estruturas econômicas e políticas mundiais, permitiram aos norte-americanos a formulação de uma nova ordem mundial lastreada por uma nova combinação de agentes decisórios – empresários, capitalistas e burocratas do Estado.

A nova ordem mundial instituída colocou nas mãos do Estado grande soma de recursos de poder subtraído de particulares. Arrighi ao referir-se à

⁵³ O projeto de lei propunha que o Governo Federal deveria possuir mecanismos para garantir o pleno emprego, mas as discussões no Congresso Americano, no contexto de final da guerra, alteraram completamente a idéia inicial. Referências como pleno emprego e utilização do orçamento federal como instrumento de regulação econômica foram retirados do texto, assim como qualquer menção à medidas inflacionárias de promoção do desenvolvimento econômico.

⁵⁴ A conhecida lei Wagner que permitiu o fortalecimento sindical sucumbiu diante da lei Taft-Hartley que criou sérios obstáculos à sindicalização e à organização de movimentos grevistas.

⁵⁵ O Federal Reserve marcou sua autonomia em relação ao Executivo diante da negativa de continuar sustentando o valor dos bônus de guerra diante de uma situação inflacionária durante a Guerra da Coréia (1950/53).

Conferência de Bretton Woods afirmou:

No sistema monetário criado em Bretton Woods (...) a 'produção' do dinheiro mundial foi assumida por uma rede de organizações governamentais, (...) em princípio, o FMI e o Banco Mundial e, na prática, o Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos, agindo em concerto com os bancos centrais dos aliados mais íntimos e mais importantes do país. Assim, o dinheiro mundial tornou-se um subproduto das atividades de gestão do Estado.⁵⁶

A política econômica interna e externa passam a ser reguladas não só por interesses de grupos bem determinados. A partir do final da Segunda Guerra as ações de cunho econômico foram forjadas levando em consideração as questões de segurança do Estado (questão mais ideológica do que real) e das posições que cada grupo de pressão ocupava no momento.

As relações econômicas travadas no segundo andar (mercado) e no terceiro (capitalismo de fato, mundo das altas finanças), como diria Braudel, não foram comprometidas em sua estrutura, mas sim em seu poder de decisão e gestão do regramento da política econômica. O capitalismo de corporações norte-americano produziu uma grande centralização do capital mundial, o que limitava a sua própria expansão. Um grande problema de liquidez se vislumbrava a curto prazo nas relações comerciais entre países de todos os continentes e os Estados Unidos que, nem mesmo, o Plano Marshall e os programas de auxílio poderiam resolver.

Segundo Arrighi (1996), a grande contribuição do governo Truman foi a instauração da política de contenção, que solucionou os problemas de liquidez com o rearmamento maciço mundial.

A ajuda militar a governos estrangeiros e os gastos militares diretos dos Estados Unidos no exterior – aumentaram constantemente entre 1950 e 1958, e novamente entre 1964 e 1973 – forneceram à economia mundial toda a liquidez de que ela precisava para se expandir. E, com o governo norte-americano agindo como um banco central mundial extremamente permissivo,

⁵⁶ ARRIGHI, *op. cit.*, p. 287

*o comércio e a produção mundiais se expandiram, de fato, numa velocidade sem precedentes.*⁵⁷

O convencimento do Congresso americano, com seus diferentes grupos de pressão, da necessidade de gastos significativos para a efetivação da política de contenção, ocorreu com o cimento ideológico da ameaça comunista internacional. Os nacionalistas, banqueiros e homens de Wall Street perderam então, a condição de gestão da política econômica. Grupos de técnicos que planificavam os movimentos econômicos do Estado foram guindados a posições privilegiadas de poder.⁵⁸

As relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos, sobretudo no tocante ao diálogo para a formulação de políticas e estratégias de desenvolvimento estiveram, ao longo das décadas de 40 e 50, na fase de definição e consolidação da nova ordem mundial, sujeitas às inúmeras alternativas – tanto no jogo de grupos norte-americanos que disputavam o poder, quanto na formulação de uma política exequível de expansão do modelo de sua economia, baseada no capitalismo de corporações. As alternâncias de posturas e exigências norte-americanas em relação ao Brasil permitiram a diferentes grupos nacionais postular um espaço privilegiado de poder. Nessa luta, ora grupos referendavam as sugestões norte-americanas, ora mostravam-se contrários, num claro jogo por recursos de poder mais significativos. Dessa forma, a relação imperialista unidirecional (por exemplo, dos Estados Unidos em relação ao Brasil) pode ser revista e problematizada.

⁵⁷ ARRIGHI. *op. cit.* p. 307. A construção da frase citada tomou por base, conforme indicações do autor, os trabalhos de CALLEO, David P. *The Atlantic Fantasy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1970 e GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.

⁵⁸ Os técnicos de planejamento e gestão econômica eram recrutados junto às principais universidades norte-americanas e, portanto, estavam em contato com uma série de posturas teóricas que cobriam o espectro do mais ortodoxo liberalismo ao agressivo intervencionismo.

CAPÍTULO II

AS MISSÕES NORTE-AMERICANAS NO BRASIL

A análise das Missões norte-americanas de cooperação ao longo das décadas de 40 e 50 é fundamental para o estabelecimento de relação entre a lógica que as guiava e a luta de grupos nacionais para a conquista de espaços privilegiados de poder. Alcançá-los, significava muitas vezes compartilhar as sugestões elaboradas pelas Missões. Em outros momentos, porém, adotar um posicionamento de crítica e refutação era primordial para atingir os objetivos traçados.

Três Missões norte-americanas foram escolhidas para a análise: a Missão Cooke (1942), a Missão Abbink (1948) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-3). A escolha se fez: a) em função do período histórico, que abrange o fim da Segunda Guerra, a criação de uma nova ordem mundial e a consolidação da centralidade dos Estados Unidos nos campos econômico, político e militar); b) da alternância de postura norte-americana em relação aos países da América Latina e, finalmente, c) do momento de suma importância na história do Brasil - o fim do Estado autoritário varguista e a formulação do Estado populista - momento adequado para a conquistas de espaços privilegiados de poder por diferentes grupos de pressão.

As imbricações apontadas revelam o rico potencial de abordagens possíveis, mas o objeto de análise recairá em como os principais grupos nacionais de pressão se posicionaram diante das Missões e de seus relatórios finais. Os posicionamentos adotados pelos grupos nacionais não procuravam satisfazer, num primeiro momento, os interesses norte-americanos, mas sim seu desejo próprio de se aproximar, o mais possível, dos recurso de poder e, então, conservá-los. O jogo de interesses locais foram mais decisivos na elaboração de políticas nacionais de desenvolvimento, do que qualquer postura imperialista norte-americana.

2.1 A Missão Cooke

A Missão Cooke nasceu no contexto da Segunda Guerra Mundial. Os Estados Unidos, desde o governo Roosevelt, vinham desenvolvendo a Política da Boa Vizinhança em relação aos países da América Latina. Para tanto, foram implementadas algumas ações para estabelecer, no conjunto das relações interamericanas, uma nova racionalidade que não passava pelo uso da força, mas sim, por acordos comerciais multilaterais, por programas de auxílio na área da saúde e por intercâmbio cultural.

Para Tota (2000), a Política da Boa Vizinhança representou a americanização do Brasil através “*de uma verdadeira ‘fábrica de ideologias’, criada pelo governo americano (...)*”⁵⁹ e colocada em prática pelo Office of the Coordinator of Inter-American Affairs (1940), comandado por Nelson Rockefeller. O principal objetivo desse órgão era manter o mercado latino americanos sob a órbita dos interesses norte-americanos.

Para além da Política da Boa Vizinhança, mas utilizando-se de suas agências, os Estados Unidos estreitaram rapidamente as relações econômicas mantidas com a América Latina devido à emergência da Guerra e ao receio de que o continente pudesse cair sob a onda do autoritarismo, como aliás era o caso do Brasil, com o Estado Novo de Vargas. Tota (2000) traz, em sua obra, a síntese de um memorando elaborado por Rockefeller, intitulado Hemisphere Economic Policy que dizia serem improdutivas as reuniões interamericanas levadas a efeito até então, e defendia a adoção de ações urgentes para tornar a economia dos países latino-americanos mais competitiva, elevando a condição de vida desse povos. Sugeria a compra imediata de produtos agrícolas e matérias-primas que estavam, naquele momento, sem um dos principais mercados consumidores – o europeu.

⁵⁹ TOTA, Antonio Pedro. *O Imperialismo Sedutor: a Americanização do Brasil na Época da Segunda Guerra*. S.P.: Companhia das Letras, 2000. p. 19

*(...) cerca de 40% do mercado exportador latino-americano está paralisado por causa da guerra. Isso se traduz num grande perigo. Em alguns dos países a situação pode se deteriorar gravemente (...) Em nome da solidariedade do hemisfério e como bons vizinhos o governo dos Estados Unidos deve fazer o possível para impedir a continuidade dessa situação. Uma coisa podemos começar a fazer: comprar de nossos vizinhos materiais considerados estratégicos. Entre esses produtos é possível mencionar peles, lã, manganês, nitrato, estanho (...). Espero que se dêem prioridade e consideração para os produtos latino-americanos (...).*⁶⁰

A Missão Cooke, portanto, não faz parte da Política da Boa Vizinhança mas foi pensada em seu bojo. Em memorando datado de 2 de setembro de 1942, a Casa Branca, através do Board of Economics Warfare, apresentou a Morris Llewellyn Cooke, chefe da Missão, os objetivos que deveriam guiá-lo em seu trabalho no Brasil⁶¹:

1. *'Aumentar no Brasil a produção de artigos essenciais, sobretudo daqueles anteriormente importados dos Estados Unidos, a fim de economizar praça em navios;*
2. *adaptar as indústrias brasileiras ao consumo de matérias primas sucedâneas, que substituam os fornecimentos normalmente importados;*
3. *manter e melhorar os meios de transporte; e*
4. *lançar os alicerces para consolidação a longo termo de toda a economia industrial do Brasil.'*

A isto se acrescentou:

*'O programa será orientado no sentido de intensificar a já importante contribuição do Brasil em matérias primas vitais para o esforço de guerra desse país e das Nações Unidas'.*⁶²

Sintomática é a preocupação do próprio chefe da Missão ao afirmar que o “inquérito técnico” havia sido pensado antes de o Brasil declarar guerra ao Eixo (o Brasil rompeu relações com a Alemanha e Itália em 28 de janeiro de 1942 e,

⁶⁰ ROWLAND, Donald W. (dir). *History of the Office of the Coordinator of Inter-American Affairs: historical report on war administration*. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1947, p. 12, *apud* TOTA (2000).

⁶¹ A Missão composta por 12 técnicos americanos e 12 brasileiros, mas ao todo foram envolvidos mais de 100 técnicos especializados. Os trabalhos duraram 10 semanas, sendo apresentadas, ao final, 64 propostas. O relatório permaneceu com caráter confidencial nos Estados Unidos até 1948.

⁶² Fundação Getúlio Vargas. *A Missão Cooke no Brasil*. R.J.: Fundação Getúlio Vargas, 1949, p. 67

declarou guerra em 21 de agosto de 1942). Estabelecer o nexó entre a Missão e os laços de cooperação interamericana lançados com a Política da Boa Vizinhança, desviculando a ação programada de um contexto imediato e emergencial – a guerra – era uma preocupação patente no documento.

Cooke e os demais técnicos repetem que os trabalhos conjuntos poderiam possibilitar a elevação do padrão de vida do povo brasileiro, condição fundamental para se evitar os perigos do autoritarismo político e fortalecer a América diante de inimigos. A grandeza de um país significa o crescimento do demais países no aspecto político, econômico e social.

*A melhoria da situação e do padrão de vida no Brasil incrementará a aquisição de mercadorias que os Estados Unidos e outros países possam fornecer a preços mais baixos do que se fossem as mesmas fabricadas no Brasil.*⁶³

Além da demonstração de solidariedade que os responsáveis pela Missão norte-americana acentuavam em seus relatórios, procuravam não emitir qualquer parecer sobre a forma de organização política que o Brasil ganhara com o Estado Novo, nem tampouco sobre as orientações do comércio exterior ou ainda, problemas considerados críticos como a questão da posse e gestão da terra e a questão energética.

*(...) preferimos não recomendar nada que se enquadre no 'domínio da alta política', assuntos que afetem propriedade e funcionamento futuros da indústria elétrica (...), o caráter, até agora indeterminado, das relações futuras do Estado com as indústrias petrolíferas particulares (...) As autoridades brasileiras compreenderam perfeitamente que os bons ofícios da Missão quando solicitados, estariam à disposição; e têm apreciado nosso empenho em evitar situações embaraçosas suscitadas por quaisquer declarações importunas, orais ou escritas.*⁶⁴

⁶³ Fundação Getúlio Vargas. *op. cit.*, p. 15

⁶⁴ *Ibid.*, p. 68

A Missão atendeu pois a questões pontuais, contribuindo com sugestões que poderiam ser implementadas imediatamente e que foram solicitadas pelas autoridades brasileiras. Qualquer observação mais severa de um problema só era incluído nos relatórios após “(...) cuidadosamente discutidos com funcionários do governo brasileiro.”⁶⁵

A guerra acabou guiando as preocupações da Missão Cooke, tanto no sentido de economizar praças marítimas como de saber quais suprimentos e matérias-primas poderiam ser, a curto prazo, enviados aos Estados Unidos e aos demais aliados. Da mesma forma como se organizou uma equipe técnica mista para mapear as riquezas brasileiras e apontar, mesmo que veladamente, os principais problemas do desenvolvimento nacional, o mesmo procedimento foi adotado com os demais países latino-americanos.

As recomendações, realizadas pensando na superação de entraves ao desenvolvimento do país, procuram ressaltar a importância de se levantar capital interno, evitando o financiamento externo ou ajuda de organismos públicos americanos. Cooke, na introdução do relatório final, afirma que a maioria das recomendações enviadas pelo governo norte-americano à Missão pediam que não se envolvessem em questões da navegação (aumentar a disponibilidade de navios, de qualquer espécie, para a importação ou exportação), tampouco ações que envolvessem despesas com a ampliação da educação técnica, padronização da indústria têxtil, ou transferência de equipamentos dos locais onde não estavam sendo utilizados para outros onde pudessem ser aproveitados economicamente.

As restrições impostas à Missão faziam com que ela tivesse um caráter localizado e limitado. Realizou-se mais um mapeamento dos problemas e pensou-se em como proporcionar condições menos duras durante a Segunda Guerra do que atender o quarto objetivo da missão, ou seja, contribuir para o

⁶⁵ Fundação Getúlio Vargas. *op. cit.*, p. 68

desenvolvimento do país a longo prazo. Quando sugestões de medidas de longo prazo eram feitas, procuravam sempre condicioná-las às perspectivas internas de obtenção de capital.

No quadro traçado, as medidas que se efetivaram procuravam suprir demandas de produtos brasileiros no mercado externo e substituir os produtos importados por nacionais. O relatório aponta que as importações brasileiras provenientes da Europa representavam 46% do total do movimento comercial e as exportações, para o mesmo continente, representavam porcentagem igual. Com a guerra, a importação caiu a 13%, e as exportações para 17% do total. A movimentação com a Europa em grande parte foi redirecionada para os Estados Unidos. Em 1939, as importações com deste país foram de 39% do total e exportações, 36%. Já em 1941 esses números cresceram muito. As importações chegaram a 60% enquanto as exportações atingiram 57% do total.

Mesmo antes da Missão já se realizavam acordos comerciais entre os dois países aumentando significativamente as transações comerciais. Diante da guerra foram estabelecidos acordos de compra, por parte dos Estados Unidos, de café, cacau, borracha e cristais de quartzo nacionais. Outros acordos regulavam a distribuição de borracha, cristais de quartzo, bauxita, berilo, cromita, ferro-níquel, diamantes industriais, magnésio, mica, titânio e zircônio aos mercados de países aliados. No segundo semestre de 42, novos acordos estabeleciam que os Estados Unidos comprariam a totalidade de excedentes exportáveis de coco e óleo de babaçu, cânhamo, óleo e sementes mamona, paina, fibras descorticadas, ipecacuanha e castanhas do Pará.

Atendeu-se assim à preocupação inicial de Rockefeller de intensificar o comércio entre os Estados Unidos e os países da América Latina, para que o perigo das privações de guerra somadas às condições de pobreza já existentes não tornassem a América o local propício ao desenvolvimento de movimentos totalitários de esquerda ou direita.

Portanto, no plano prático, as contribuições da missão Cooke ficaram

restritas às condições de guerra. Não se propunha a participação dos Estados Unidos como agente financiador de projetos de desenvolvimento, deixando frustrados muitos homens da indústria e militares que ansiavam por esse auxílio.

O relatório, porém, permite outras leituras se considerados os impactos produzidos no fortalecimento de posturas de grupos nacionais diante das perspectivas de desenvolvimento do país. Por um lado, reforçava o ideal do grupo representado por Simonsen, que requeria junto ao Estado uma política de incentivo à indústria nacional, com linhas de crédito e órgãos nacionais financiadores. Por outro lado, pregava o *laissez-faire* ao invés do dirigismo econômico estatal, como desejava o grupo representado por Gudin.

É possível extrair do conjunto das monografias do relatório final da Missão Cooke afirmações que sustentam a idéia de que o Estado deveria ocupar os espaços que a iniciativa privada não estaria em condições de assumir, tais como a promoção, gestão e financiamento de atividades comerciais e industriais que exigiam grande inversão de capitais. Vale destacar que essas proposições de maior participação governamental estavam inseridas no contexto de guerra como atividades estratégicas e essenciais, sem no entanto contar com concessão de linhas de crédito para sua execução.

Donald K. Woodard, técnico têxtil e membro da missão, sugeriu que fosse criado um órgão, de caráter oficial, para

*(...) estudar os aspectos mais amplos da indústria têxtil. Um de seus objetivos será encorajar o desenvolvimento de melhores métodos de distribuição e comércio, a fim de que os preços (...) possam ser reduzidos e melhores artigos oferecidos aos consumidores.*⁶⁶

Outro membro da Missão, William O. Lichtner, engenheiro consultor-chefe em máquinas do Conselho de Produção de Guerra, previa ainda novos papéis para o Estado – como agente financiador:

⁶⁶ Fundação Getúlio Vargas. *op. cit.*, p. 40

*(...) o governo deveria tomar a iniciativa de financiar ou subvencionar um programa de pesquisas, a fim de desenvolver e utilizar todas as fibras, atentando que muitas podem enquadrar-se num programa a ser executado a longo prazo.*⁶⁷

Aprofundando o papel de financiador do Estado, Corwin D. Edwards, economista, diz que

*(...) o governo brasileiro cogita criar um banco sob seu contrôle, dedicado ao desenvolvimento de empresas industriais (...) O banco realizará empréstimos a longo prazo para a indústria, visando particularmente a criação ou expansão de empresas; facilitará o mercado de títulos; assegurará assistência técnica especializada aos clientes (...), agirá como intermediário na obtenção de equipamento; e empreenderá, se solicitado ou quando necessário, a administração provisória ou permanente de empresas.*⁶⁸

Ou ainda, como propôs Joseph W. Rotmeyer, técnico de produção “*A primeira fábrica de produtos desidratados poderia ser patrocinada pelo Governo brasileiro, como parte do esforço de guerra no Brasil (...)*”.⁶⁹

A função de gerenciador do desenvolvimento econômico tem início quando os técnicos norte-americanos sugerem a formulação de políticas de longo prazo por órgãos oficiais especialmente criados para essa função. Rotmeyer sugeriu a adoção de

*(...) um órgão central de planejamento encarregado de estudar os meios de aplicar as avançadas teorias da moderna produção em massa [no Brasil](...) Deveria ser estabelecido, ao menos, um programa de emergência de dois anos, sob direção do Coordenador da Mobilização Econômica [João Alberto Lins de Barros, como parte de um plano de 10 anos.*⁷⁰

Judson C. Dickerman, técnico de energia, recomendava, ao mesmo tempo, tanto a ação panificadora quanto a empresarial ao Estado: “*(...) cabe ao Governo*

⁶⁷ Fundação Getúlio Vargas. *op. cit.*, p.43

⁶⁸ *Ibid.*, p. 56

⁶⁹ *Ibid.*, p. 274

⁷⁰ *Ibid.*, p. 54

planejar as diretrizes principais de desenvolvimento dos serviços de eletricidade e, até mesmo, a construção de rêsdes de transmissãõ econõmicas que sirvam ao público".⁷¹

Outra idêia importante levantada pelos técnicos norte-americanos era a possibilidade de o Brasil organizar a produçãõ industrial de forma científica e em larga escala, tal como o modelo de Henry Ford. Rothmeyer, citado anteriormente, em seu relatório sobre planificaçãõ industrial, sugeriu a produçãõ industrial em massa e propôs que fossem criados corpos técnicos para projetar produtos de importãncia para o mercado nacional. Além disso, sugeriu a criaçãõ de um sistema de padronizaçãõ de peças, para que houvesse uma harmonia entre seus tipos e especificações.

A produçãõ industrial em massa também foi alvo de comentãrio da declaraçãõ conjunta dos chefes das Missões Técnicas norte-americana (Morris L. Cooke) e brasileira (Joãõ Alberto Lins de BARROS), de primeiro de dezembro de 1942, endereçada tanto a Roosevelt, quanto a Vargas. Ao final da declaraçãõ, afirmavam que se nãõ houvesse o aumento do poder aquisitivo dos brasileiros, assim como uma melhor distribuiçãõ geogrãfica da indústria "(...) e, que, consequentemente a produçãõ nãõ houver crescido, tudo que se tentar em prol de uma produçãõ em massa, à maneira de Henry Ford, nãõ passará de mera fantasia".⁷²

Algumas idêias dos relatórios da Missãõ Cooke podem ser organizadas de modo a respaldar às idêias em gestaçãõ no Brasil de um novo núcleo de industriais formados sobretudo por Simonsen, Euvaldo Lodi, Jorge Street e Morvan Figueiredo. O grupo vislumbrava a possibilidade, desde a Revoluçãõ de 30, de fortalecimento da indústria nacional moldada nos padrões e formas dos países de maior desenvolvimento capitalista. Ao longo da década de 30 e início de 40, esses líderes do pensamento industrialista brasileiro começaram a

⁷¹ Fundação Getúlio Vargas, *op. cit.*, p. 274

⁷² *Ibid.*, p. 74

ingressar em órgãos da burocracia do Estado varguista, conquistando espaço importante junto às arenas decisórias mais importantes.

Roberto Simonsen ocupou cargos importantes junto ao empresariado, como a vice-presidência do Centro Industrial de São Paulo (1928), a presidência da Confederação Industrial do Brasil (1935-36) e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (1937-1945). Também ocupou posições relevantes junto ao Estado como membro provisório do Conselho Federal do Comércio Exterior (1937), membro do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944). Além disso foi eleito deputado constituinte de 1934 e 1946, além de ter sido eleito senador (1945).⁷³

*A partir dessa privilegiada localização institucional, Simonsen foi levado a aprimorar a concepção desenvolvimentista ao sabor das disputas políticas que enfrentava e a disseminá-la numa militância político-intelectual que correspondeu a uma verdadeira jornada ideológica.*⁷⁴

O empresário paulista defendeu em sua intensa vida intelectual e política a industrialização como forma de elevar o padrão de vida do brasileiro (idéia constantemente citada pela Missão Cooke), e como novo padrão mundial de trocas, da qual a América Latina não podia se furtar. Acreditava que o Estado deveria ocupar um papel importante na economia, sobretudo pela capacidade de empregar recursos materiais e humanos na elaboração de ações planejadoras, na criação de órgãos de financiamento especiais para a indústria e até mesmo na ação empresarial, setor em que a iniciativa particular não estava suficientemente preparada. Destaca-se, concernente à última opinião, a atividade estatal no setor de indústrias de base

As maiores verbas da planificação seriam, sem dúvida, utilizadas na eletrificação do país, na mobilização de suas várias fontes de combustíveis e

⁷³ As informações a respeito da trajetória política de Roberto SIMONSEN foram extraídas da obra de Ricardo BIELCHOWSKY. *op. cit.*

⁷⁴ *Ibid.*, p. 82

na organização de seus equipamentos de transporte.

Abrangeria o programa a criação de moderna agricultura de alimentação e a promoção dos meios apropriados à intensificação da nossa produção agrícola em geral.

Seriam criadas indústrias-chaves, metalúrgicas e químicas, capazes de garantir uma relativa auto-suficiência ao nosso parque industrial e a sua necessária sobrevivência na competição internacional.

Toda uma série de providências correlatas deveria ser adotada: a montagem de novas escolas de engenharia; a vulgarização de institutos de pesquisas tecnológicas, industriais e agrícolas; a intensificação do ensino profissional.⁷⁵

O pensamento de Simonsen ganhava autoridade e posições importantes dentro da burocracia estatal mediante a ratificação de muitas delas nos relatórios da Missão Cooke. Claro que isso não significava diretamente a conquista definitiva das principais arenas decisórias, afinal os relatórios da Missão poderiam ser lidos também de outra forma, referendando o ideário de Gudin.

Corwin D. Edwards, em seu relatório sobre o quadro econômico brasileiro, apontou entre os obstáculos para o investimento estrangeiro a depreciação da moeda e o controle cambial que estavam denegrindo os dividendos a serem enviados ao exterior e as reservas cambiais.

Os investimentos estrangeiros em serviços de utilidade pública têm sido dificultados pelo fato de o Governo brasileiro aderir à política de calcular em moeda nacional a taxa de retorno, fenômeno êsse que, em virtude de constante desvalorização do mil réis, assegura um lucro extremamente baixo à inversão de fundos estrangeiros.⁷⁶

O economista norte-americano prossegue criticando os critérios de classificação das empresas em estrangeiras ou nacionais, a obrigatoriedade do chefe de cada companhia ser brasileiro, bem como pelo menos dois terços dos empregados, a proibição de empresas estrangeiras atuarem em alguns setores de base e, finalmente, as altas taxas protecionistas praticadas naquele momento.

⁷⁵ SIMONSEN, Roberto. A planificação da economia brasileira. In: *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977, p. 34, apud BIELCHOWSKY, op. cit., p. 86

⁷⁶ Fundação Getúlio Vargas. op. cit., p. 89

Edwards não apontava apenas os problemas que emperravam o crescimento industrial do país. Indicou, também, soluções dentro do quadro apresentado de restrições. A principal delas era a obtenção de capitais necessários aos empreendimentos. Afirmava que o hábito de investimentos em terras, propriedades imobiliárias urbanas e apólices governamentais restringia severamente os recursos disponíveis à atividade industrial. Portanto, deveria se pensar na criação de um sistema financeiro confiável para aplicações diferenciadas, por exemplo, na compra de ações de empresas privadas. Outra forma de captação de capitais seria a utilização dos fundos do sistema previdenciário, das companhias de seguro, do Instituto de Ressegurança do Brasil e do próprio governo com a criação da Comissão de Financiamento da Produção.

A atividade intelectual de Gudin e de seu companheiro Octávio Gouvêa de Bulhões tomou proporções muito amplas ao longo de pelo menos três décadas (40, 50 e 60). Gudin não só se posicionou enfaticamente em artigos e revistas, como criou toda uma geração de intelectuais através da organização de cursos superiores de economia. A atuação de Gudin-Bulhões junto ao Estado nas décadas de 40 e 50, ocupando importantes cargos políticos e junto ao empresariado, em associações e encontros, garantiu parcelas significativas de poder.

Da mesma forma que a atuação de Simonsen pode ser entendida como uma “jornada ideológica”, Gudin e Bulhões se dispuseram a travar luta pela implementação de sua posição teórica nas políticas de desenvolvimento adotadas pelo Estado. A batalha não foi travada apenas no plano acadêmico, mas também e, sobretudo, no espaço político.

Avalizada por muitas idéias do relatório da Missão Cooke (não se conhecia o relatório na época, mas sim as discussões entre os técnicos e as posições que defendiam) as proposições dos dois intelectuais ganharam grande espaço. Gudin defendia a elevação de vida do brasileiro mas num processo

natural. A agricultura poderia gerar excedentes de mão-de-obra e capitais às custas de progresso técnico. Neste caso, os excedentes migrariam para iniciativas industrializantes, sem ferir o equilíbrio das forças de mercado, mola mestra do desenvolvimento. Portanto, as medidas governamentais de quaisquer espécie visando ao aparelhamento industrial, ou a planificação e, o pior, o seu financiamento provocava desequilíbrios extremamente prejudiciais.

Gudin defendia, como principal fonte de investimento, o capital estrangeiro, sobretudo nas atividades que exigiam vultosos recursos e longo prazo de retorno, como por exemplo, os serviços de utilidade pública. Finalmente, afirmava que era necessário o equilíbrio das relações de importação e exportação e que os desequilíbrios possibilitavam a inflação combatida com a busca da estabilidade monetária. Atacava, dessa forma, a desvalorização cambial e a inflação com ações saneadoras.

No plano acadêmico, a disputa entre o grupo intervencionista de Simonsen e o que defendia o *laissez-faire* de Gudin se equivaliam. Ambos procuravam atacar e denunciar os pontos considerados falhos da análise realizada pelo outro. No caso do primeiro, o ponto fraco era a base de dados em que se assentava a análise; no caso do segundo, a idéia de que a economia brasileira possuía condição de pleno emprego.

No plano das disputas por poder, entretanto, as idéias de Gudin receberam reforços de peso entre 1944 e 1945. As disposições encetadas em Bretton Woods confirmaram, na prática, os pressupostos teóricos de Gudin, e o final da Guerra trouxe a questão da inviabilidade de regimes de cunho autoritário na América, como o de Vargas. As idéias de intervencionismo e planejamento eram associadas, nos escritos de Gudin, ao socialismo e ao fim do regime de liberdade. A queda de Vargas, a eleição de Dutra, somada às discussões de grupos de pressão norte-americanos sobre a contenção do socialismo e a política de segurança, lançaram as idéias de Gudin, no Brasil, ao primeiro plano das arenas decisórias, elegendo o pensamento neoliberal e seus agentes, a posições

privilegiadas de poder.

A Missão Cooke e as múltiplas relações que seus técnicos mantiveram com atores políticos relevantes durante sua estada no Brasil, contribuíram para referendar, ao mesmo tempo, dois ideários de desenvolvimento: o intervencionista e o neoliberal mas, a conjuntura mundial e nacional acabaram alavancando o grupo de Gudin-Bulhões à condição de agente decisório no imediato contexto pós Guerra.

2.2 A Missão Abbink

Celso Furtado, em sua análise clássica sobre a economia brasileira⁷⁷, afirmou que durante a Segunda Guerra o Brasil conheceu uma fase de “industrialização espontânea”, promovida pela forte demanda interna de produtos manufaturados e pela manutenção de um alto valor oficial do cruzeiro. Os investimentos privados nacionais dirigiram-se, dessa forma, à produção no mercado interno.

As recomendações da Missão Cooke de substituir as matérias-primas importadas, por similares nacionais, iniciaram um movimento, embora não constante nesse primeiro período de substituição das importações. Apesar da limitação da industrialização brasileira, mormente a precária estrutura da indústria de base, o período significou um marco importante no pensamento econômico e político nacional.

De outra forma, o processo de substituição de importação que se iniciava no Brasil, colidiu de frente com o contexto mundial pós-guerra. Os defensores do expansionismo norte-americano, os homens de Wall Street e o Departamento de Estado, na consolidação do “*free-world*” e da ordem econômica de Bretton Woods enxergaram uma reversão do quadro de estímulos, mesmo que limitados,

⁷⁷ FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo.: Cia. Nacional. 1967.

proporcionados pela política de alianças estabelecidas pelos Estados Unidos durante o conflito mundial.

A proposição acima fica patente no episódio de tentativa de reajuste de preços das sacas de café no mercado internacional, ao final da guerra:

Os EUA não apenas recusaram-se peremptoriamente a reajustar os preços de café (...) mas também mostraram-se crescentemente hostis ao desenvolvimento de indústrias substitutivas de importações – que prejudicariam as exportações norte-americanas para o Brasil no pós-guerra – e não cumpriram suas promessas quanto ao suprimento de matérias-primas e bens intermediários e de capital escassos no Brasil.⁷⁸

Os anos de 44 e 45 são significativos para a definição de contornos mais evidentes dos conflitos por parcelas de poder, tanto no âmbito externo quanto no interno. No contexto mundial havia a definição da nova ordem mundial sob comando único dos Estados Unidos, e não compartilhado com a Inglaterra, como admitiam muitos financistas norte-americanos. A constituição do “*one world*”, proposto por Roosevelt, sangraria por demais as reservas de capitais norte-americanas. Truman, numa ação que resultaria na maximização dos recursos de capitais, propôs a defesa do “*free world*”, com os mesmos mecanismos de liderança que o mundo pensado por Roosevelt. A definição da linha de ação a ser seguida foi marcada por inúmeras disputas internas, pois implicava a redistribuição de poderes dentro de uma nova ordem.

No Brasil, no mesmo momento, posiciona-se um conflito, que se polarizou ideologicamente em torno do debate entre a opção de desenvolvimento nacional através de ações protecionistas e das recomendações do *laissez-faire*, discutidas por Simonsen e Gudin, e encampadas por importantes grupos que tomavam uma ou outra linha de pensamento como

⁷⁸ ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p.102

bandeira de luta no projeto de obtenção de posições importantes junto ao poder.

O final do governo Vargas em 1945, colocava em pauta o novo ordenamento interno de poder

O que estava em questão, de fato, era um duplo processo de redistribuição: de recursos econômicos e políticos. Era esse o problema central em torno do qual os atores estratégicos (empresários, técnicos, militares e políticos profissionais) iriam definir e articular suas respectivas posições e formas de participação.⁷⁹

O Estado Novo, seus organismos decisórios, sua burocracia e os mecanismos de controle econômico foram associados por Gudin, ao autoritarismo, como típicos de modelos fascistas ou socialistas. Dessa forma, as iniciativas governamentais de promoção da industrialização foram elencadas numa perspectiva reacionária, autoritária e continuísta. A democracia e o neoliberalismo representavam seu contraponto.

Simonsen contra argumentava afirmando o caráter científico e racional das ações planificadoras. A industrialização significava colocar o Brasil em igualdade com as principais potências mundiais. Era fazer opção pelo aumento acelerado da produtividade e pelo fim da pobreza da maioria da população brasileira.

Os debates constituintes e a promulgação da Constituição de 1946 representam um momento decisivo nas discussões iniciadas no início da década. A organização institucional e a regulamentação econômica do país se configuraram liberais, instituindo uma nova redistribuição de poderes, obviamente diferente daquela que foi característica do Estado autoritário de Vargas.

O projeto de Estado e desenvolvimento econômico colocados em prática a partir de então configuraram-se numa perspectiva de afirmação de grupos

⁷⁹ SOLA, *op. cit.*, p.75

cosmopolitas ou neoliberais, em sintonia fina com o novo reordenamento mundial liderado pelos Estados Unidos de Truman, legitimando as Instituições Nacionais e os grupos que exerciam o controle econômico.

Entre 1945 e 1947, parece ter predominado o projeto tipificado nas propostas de Gudin, que em muitos aspectos foi validada pela Missão Abbink (1947-1949), sobretudo no que se refere à estabilização.⁸⁰

O ministro da Fazenda, Correia e Castro, permitiu a liberalização das importações com a supressão de órgãos estatais de controle, já que se acreditava que o Brasil se encontrava em situação confortável em relação a suas reservas cambiais (em 1945 chegaram a US\$ 708 milhões). Adotou uma política liberal de câmbio para promover o aporte de capital externo, combatendo, deste modo, possíveis desequilíbrios na balança de comércio. Havia uma grande expectativa de fluxo privilegiado de capitais norte-americanos ao Brasil, já que de algum modo, o governo brasileiro possuía sentimento de dever cumprido durante a Guerra e, portanto, esperava a contrapartida norte-americana, premiando os brasileiros. Os militares foram os primeiros a perceber que não teriam mais os programas de financiamento de armamentos com o sistema de *lend-lease* adotado durante o conflito, fato que os frustrou deveras.

Skidmore (1982) cita uma afirmação do Ministro da Fazenda que selava a compreensão do lugar que o Brasil ocuparia no cenário mundial pós-guerra:

É da essência da economia latino-americana, e o Brasil nesse conjunto está integrado, certa concentração de esforços na exportação de matéria-prima e de gêneros alimentícios, bem como na importação de ampla variedade de artigos manufaturados e de comestíveis industrializados.⁸¹

⁸⁰ SOLA, *op. cit.*, p. 78

⁸¹ SKIDMORE, Thomas. *De Getúlio a Castelo*. 8ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1982. p.97

A Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos (1948-49), mais conhecida como Missão Abbink, a pedido de Dutra a Truman em 1947, inicia seus trabalhos em um contexto extremamente favorável ao pensamento liberal. Os objetivos da Missão eram estudos no sentido de apontar os obstáculos e os fatores facilitadores do possível desenvolvimento nacional.

A Missão chega em um momento muito delicado para a economia brasileira. As reservas cambiais do país eram rapidamente consumidas pelo expansivo movimento de importação, guiado pela satisfação de demandas reprimidas durante a guerra e pela política restritiva do governo Vargas. Foram instituídos mecanismos de regulação das importações diante do iminente colapso das reservas cambiais. O primeiro sistema, adotado em julho de 47, consistiu no regime de controle de câmbio por cooperação que não obteve maiores resultados. No início de 48 foi adotado o sistema de licenças prévias para importação, seguindo uma relação de produtos prioritários. Tal regulamentação aplacou as importações e durou até 1953.

O contexto econômico internacional era significativamente problemático. Havia uma incontestável centralidade da economia norte-americana e uma incapacidade do capitalismo de corporações em promover uma expansão geográfica da produção. Os investidores preferiam aplicar capitais no sistema financeiro dos Estados Unidos a buscar oportunidades em outras plagas não tão seguras. A falta de liquidez da economia mundial causava aflição às autoridades econômicas brasileiras.

A adoção da política de contenção, a opção pelo investimento de capitais em áreas mais plausíveis (*free world*), como Alemanha e Japão, do que no mundo todo (*one world*), a corrida armamentista e a união temporária de expansionistas e isolacionistas permitiram a solução tanto do problema de liquidez quanto da expansão de capitais e do modelo americano de produção.

A Missão Abbink, portanto, aterrissa no Brasil, num momento de transição da política externa norte-americana. No entanto, os técnicos que a

compunham tinham nitidamente o direcionamento adotado pelo Departamento de Estado americano no imediato pós-guerra e, também pelo grupo político que ganhou as esferas de controle com a redemocratização do Brasil.

A elaboração do relatório segue a lógica neoliberal. É dividido em três partes: A primeira foi dedicada ao entendimento dos mecanismos da política monetária desenvolvida entre 1946 e 1948: manutenção do câmbio à mesma paridade de 1939 e implementação do mercado livre. A política em foco, tinha como objetivo básico o combate à inflação oriunda do período de guerra.

A segunda parte do relatório procurou mostrar a realidade dos recursos brasileiros e a potencialidade de crescimento e expansão de setores de infraestrutura econômica e de desenvolvimento social. Da mesma forma que a Missão Cooke, foi realizado um exaustivo levantamento quantitativo dos principais recursos nacionais, auxiliado pela existência prévia do Plano SALTE, que já havia realizado muitos levantamentos.

O terceiro momento do documento relatava as possibilidades de implementação de uma política de desenvolvimento, preocupando-se fundamentalmente com as formas de financiamento. Destacam-se neste item, as propostas a serem tomadas pelo Estado na busca de capitais nacionais e para atração de capitais privados estrangeiros, sobretudo norte-americanos.

O documento trouxe a corroboração das bases teóricas neoliberais, mas pode ser tomado, em algumas passagens, como articulador de um novo entendimento sobre macroeconomia, estabelecendo uma ponte entre o momento neoliberal e o período posterior, quando predominaram idéias daqueles conhecidos como desenvolvimentistas.

O relatório afirma que os principais problemas econômicos que impediam o desenvolvimento do “capitalismo industrial” brasileiro assentavam-se sobre a depreciação cambial e a inflação. O capital interno era desviado para investimentos improdutivos e especulativos. Estimava que o país necessitava de

*(...) um equilibrado programa de desenvolvimento econômico com bases em diretrizes governamentais destinadas a estabilizar o nível de preços e a incrementar emprego mais produtivo dos recursos financeiros e reais do país.*⁸²

Outro ingrediente que remete ao pensamento de Gudín, é a relação entre aumento da produtividade agrícola e desenvolvimento par e passo da industrialização. Grande culpa do processo inflacionário é colocado sobre a pequena produtividade agrícola e a monocultura de exportação, fato que elevou os preços pelo surgimento de importantes centros urbanos. O desenvolvimento industrial ocorrido durante a guerra exigia maior volume de combustíveis, maquinário e conhecimento técnico que contribuíram ainda mais para o processo de elevação dos preços. O aumento da produtividade e a elevação da qualidade de vida do povo brasileiro, que na Missão Cooke, passava pelo processo de industrialização, neste momento ficava restrito ao *“(...) aperfeiçoamento da produção agrícola e do transporte e distribuição comercial de gêneros alimentícios (...)”*.⁸³

Os mecanismos adotados para regulação do câmbio e da inflação foram aprovados pela Missão, mesmo durante os momentos em que houve necessidade de restringir as importações, pois estavam na órbita⁸⁴ lógica do liberalismo: *“Pouca esperança poderia haver de cobrir um déficit dessa magnitude [8 bilhões de dólares] com entradas de capital [estrangeiro] durante o ano. Torna-se, portanto, evidente que se devem levar a efeito restrições drásticas sobre as importações.”*⁸⁴ A atitude era muito mais prudente do que uma desvalorização do cruzeiro, consideravam os técnicos da Missão.

O controle sobre importação e exportação era previsto nas cláusulas do acordo do Fundo Monetário Internacional, da qual o Brasil era membro, e do

⁸² BULHÕES, Octávio Gouvêa de. *À Margem de um Relatório: texto das conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (Missão Abbink)*. Rio de Janeiro: Financeiras. 1950. p. 161

⁸³ *Ibid.*, p. 81

⁸⁴ *Ibid.*, p. 111

estatuto da Organização Internacional do Comércio. Apesar de aceitável, o recurso estrangulava quaisquer tentativas de promoção do desenvolvimento econômico. A saída apontada era o incentivo à entrada de capitais externos *Deve-se fazer todo o esforço possível para provocar um movimento contínuo de capitais internos para o Brasil, suficientemente amplo para aliviar, de algum modo, a pressão sobre a balança de pagamentos.*⁸⁵

Diante das dificuldades internas de obtenção de cambiais e de capital para investimentos, os recursos para o desenvolvimento equilibrado do Brasil seriam levantados pela iniciativa privada, nacional se possível, se não estrangeira. Neste sentido vale reproduzir grande parte de um trecho do relatório que se refere à exploração de petróleo:

*(...) é de todo vantajoso o concurso do elemento estrangeiro nas atividades do petróleo entre nós, seja em técnicos, capital ou equipamentos. O mero contrato com aqueles, para os serviços especializados, a obtenção do capital apenas sob a forma de empréstimos, e a aquisição de equipamentos por esse meio e outros que fossem conseguidos, como pretendem os contrários à cooperação externa, não são soluções tão simples como talvez possa parecer à primeira vista (...) A busca do petróleo e o desenvolvimento da respectiva indústria exigem abundantes meios e desafiam as próprias possibilidades de realização do país, sabido que esses empreendimentos se devem operar em tempo curto e em larga escala, como requer a sua incipiente economia.*⁸⁶

Mesmo diante da liberalização das importações, do câmbio livre e das regulamentações que permitiam grande parcela de remessa de lucros e dividendos, a concretização dos investimentos norte-americanos no Brasil se faria, a princípio, mediante a construção de uma relação de confiança. Essa relação era possível desde que houvesse a certeza de que as dívidas brasileiras seriam pagas, de que o envio de lucros ao exterior não conheceria restrições, de que as propriedades dos empreendimentos seriam mantidas a despeito de qualquer situação. A garantia dos investimentos era avalizada por uma atividade

⁸⁵ BULHÕES. *op. cit.*, 116

⁸⁶ *Ibid.*, p. 233

muito grande do Estado que acumulava as funções de fomento, de fiscalização e de planejamento.

É óbvio o interesse de instituições, tais como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Banco de Exportações e Importações dos Estados Unidos em auxiliar o desenvolvimento econômico do Brasil, dentro de limites de uma razoável distribuição de recursos (...) pode-se presumir (...) que o êxito em conseguir novos empréstimos daquelas instituições, dependerá do cuidado e realismo com que os projetos sejam planejados e da energia com que o Governo Brasileiro prossiga na política de auxílio direto, fomentando o financiamento sadio dos custos domésticos de tais projetos.⁸⁷

A questão do incremento dos investimentos, portanto, não dependia apenas de confiança na condução dos projetos que patrocinariam o desenvolvimento. Havia um processo de reversão das expectativas dos norte-americanos e do mundo das altas finanças que preferiam apostar na centralidade econômica de seu país e não na ação de proposta saneadora apresentada na época de Roosevelt. A própria Missão Abbink recebeu instruções do governo dos Estados Unidos para não analisar projetos individualmente, nem propor linhas de financiamento privilegiadas governo-a-governo, como insistiam várias autoridades e empresários brasileiros, como, por exemplo Roberto Simonsen.

Focando o relatório final da Missão Abbink sob diferente perspectiva é possível destacar, pelo menos dois pontos: 1) a sugestão da formação de um sólido mercado de capitais no país, bem como um órgão oficial específico para controle das atividades monetárias e de investimento – o Banco Central; e, 2) a constituição de equipes de técnicos elevados à categoria de gestores dos negócios econômicos graças ao conhecimento específico adquirido nas atividades de levantamento de dados e no diálogo com técnicos estrangeiros.

O primeiro destaque foi feito no sentido de mostrar como uma das posições de Gudin foi superada, já que este não acreditava na formação de Bolsa de Valores nem na criação do Banco Central, pois no Brasil não haveria ordem

financeira e administrativa mínima para a consecução dos projetos. Gudin era ferrenho defensor da entrada do capital estrangeiro em todos os setores como forma privilegiada de recurso para o desenvolvimento.

Já Octavio Gouvêa de Bulhões, presidente da Comissão Brasileira, acreditava nas duas instituições financeiras como captadoras de recursos internos e como agentes de redistribuição de capitais para investimentos produtivos. A diferença parece pequena, mas mostra o início da aceitação, por parte dos neoliberais, de postulados mais próximos aos desenvolvimentistas, ou seja, o Estado como gestor e executor do planejamento econômico. Esse posicionamento chama à cena Roberto Campos durante os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, mas que de antemão pode-se afirmar, seria um dos articuladores do nacional-desenvolvimentismo.

O segundo item remete à questão da formação em serviço, de técnicos em economia. Aos poucos esses técnicos ganharam autonomia em espaços sujeitos aos conflitos políticos e, revestidos no papel de importantes agentes decisórios, que conquistaram um espaço privilegiado de poder. Quando o Relatório Abbink aborda a questão do resgate da confiança dos investidores estrangeiros no Brasil, elege os técnicos como sendo essenciais, pois ocupam lugares de decisão e não estão afeitos a questões políticas

Mesmo as leis e regulamentos, redigidas e publicadas da melhor forma, deixarão de criar confiança no espírito do investidor, a não ser que sejam administrados eqüitativamente e de modo coerente e com um mínimo de burocracia. Tal administração exige os serviços de homens que estejam absolutamente familiarizados com os problemas, capazes de fornecerem uma ajuda rápida e eficiente em satisfazer perguntas e resolver dificuldades, e possuindo plena autoridade para estabelecer decisões oficiais.⁸⁸

Como lembra Loureiro⁸⁹, foi na disputa entre os grupos monetaristas

⁸⁷ BULHÕES, *op. cit.*, p. 328

⁸⁸ *Ibid.*, p. 326

⁸⁹ LOUREIRO, *op. cit.*

ortodoxos e os dos nacionalistas ou estruturalistas que houve a constituição e consolidação do grupo dos economistas como segmento da elite dirigente no país. Os conflitos entre os modelos de desenvolvimento brasileiro a serem implementados refletem lutas, que ultrapassavam o limite do conhecimento técnico-científico dos economistas e se estendiam pelas arenas políticas, no intuito de consolidar um espaço próprio. Um grupo poderia conseguir o domínio dos recursos de poder em suas mãos em detrimento de outros, nem que para isso fosse preciso se posicionar contra as orientações norte-americanas, num momento de afirmação de seu modelo econômico – capitalismo de corporações – e sua hegemonia política e militar.

2.3 A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

O desenvolvimento industrial, entre os anos de guerra e o início dos anos 50 no Brasil, foi notável e forjado no âmbito das restrições de importações, da política de busca de equilíbrio cambial e do controle inflacionário. Os mecanismos de regulação, tão duramente criticados pelos neoliberais, ganharam *status* de inevitabilidade, diante do contexto interno e externo, e ratificados pelos organismos monetários internacionais. A partir de 1953, os mesmos mecanismos começaram a ser utilizados conscientemente para o desenvolvimento de projeto de reaparelhamento industrial e crescimento acelerado, dentro de uma nova postura de planejamento econômico.

De 1947 a 1952 a iniciativa privada nacional desenvolveu um esforço na implantação de indústrias de bens de consumo duráveis como, os eletrodomésticos, possível devido à política de proteção do câmbio, e à sistemática de importações. Desse modo, mesmo priorizando o combate à inflação e o equilíbrio monetário, possibilitou-se o crescimento da indústria nacional.

A mudança de posição dos grupos gestores do projeto de desenvolvimento

no Brasil, nos anos chaves de 49 a 53, pode ser entendida no contexto das lutas de grupos políticos nacionais e internacionais em busca do controle de recursos de poder econômico e político.

No plano externo, a crise econômica de 49 nos Estados Unidos, dramatizada pelos fantasmas da crise de 29 e da Segunda Guerra, e a opção de Truman por uma política de exportação de capitais para assegurar a nova ordem mundial colocaram no horizonte brasileiro a possibilidade de obtenção de financiamento de projetos específicos para a eliminação de gargalos ao desenvolvimento.

A Missão Abbink havia estabelecido um quadro bastante duro para as pretensões nacionais no tocante ao pagamento de dívidas anteriores e na implementação de projetos de desenvolvimento. Apesar de desejar atingir ambos os objetivos, os recursos de capitais internos, as perspectivas de posições satisfatórias da balança comercial, e mesmo o fluxo de capitais estrangeiros privados não eram animadores.

Tanto assim, que muitas críticas foram tecidas às posições da Missão Abbink. Jovens economistas, vinculados à vertente desenvolvimentista, denunciavam a iniquidade de conceitos utilizados para a leitura da realidade brasileira. A Missão Abbink referendou a política neoliberal já em voga no Brasil, mas com certeza, não encobriu outras linhas de pensamento sobre o desenvolvimento, pelo contrário, permitiu que o debate continuasse de modo vigoroso.

Em janeiro de 1949, durante o discurso de posse de Truman foi colocada a necessidade do auxílio norte-americano ao financiamento de programas de desenvolvimento para os países que não estavam sendo contemplados pelo Plano Marshall. No Quarto Ponto de seu discurso houve o compromisso de colocar à disposição o conhecimento técnico norte-americano para as regiões pobres do mundo. Somente em 1950, porém, foi aprovada uma verba de US\$34,5 milhões para dar início ao financiamento de programas.

A aprovação do Act of International Development parecia não ter importância quando o início das hostilidades na Coreia, em 1950, colocou diante do governo dos Estados Unidos a necessidade de olhar com atenção e reconquistar apoio em regiões do mundo que vinham sendo negligenciadas por sua política externa, entre as quais a América Latina.⁹⁰

As preocupações norte-americanas em 1950 aproximavam-se das idéias de Rockefeller do início da década de 40, que reclamavam uma ação mais firme com relação à Política da Boa Vizinhança. Desde a década de 40, denunciava-se que a América Latina seria o pano de fundo perfeito para o crescimento de movimentos totalitários. Na década de 50, porém, a preocupação concentrava-se exclusivamente sobre a ameaça da expansão do comunismo. No Brasil, por exemplo, o Partido Comunista, recém saído da clandestinidade em 1946, conseguira 10% do eleitorado na eleição da Assembléia Nacional Constituinte. Dutra e os demais partidos políticos utilizando-se de subterfúgios políticos conseguiram, dentro do pacto conservador de 46, encetar aliança entre o PSD e a UDN, colocar novamente o PC na clandestinidade e cassar todos os deputados eleitos. A política de contenção de Truman deveria apresentar armas mais poderosas do que discursos do que a simples recuperação de um grupo muito restrito de países, mesmo que isto representasse gastos do orçamento federal em ações não defendidas no Congresso americano quer por isolacionistas, quer por expansionistas norte-americanos.

Em dezembro de 1950, ao final do governo Dutra, já com Vargas eleito, foi constituída uma nova Comissão Mista para estudo dos principais problemas do desenvolvimento brasileiro. A Comissão começou seus trabalhos em julho de 1951 com orientações totalmente diversas daquelas dadas à Missão anterior.

É importante lembrar que 1949 foi o ano da publicação do Relatório Prebisch que divulgava o pensamento cepalino e ganhava contornos importantes no Brasil, pois representou um subsídio teórico de maior peso do que os textos

⁹⁰ VIANNA, Sérgio Besserman. Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *op. cit.*, p. 118

de Roberto Simonsen. Celso Furtado passa a discutir os projetos de desenvolvimento para o Brasil e encontra eco junto a empresários, políticos e técnicos, dentro e fora do governo.

No contexto interno, os anos de 1949 e 1950 marcaram um relaxamento da política de licenças prévias, seja pelos *superávits* com a elevação do preço do café no mercado externo, seja pelo fim do governo Dutra e a política de distribuição de benesses próximas às eleições, seja pelo sistema de corrupção instalado na concessão das licenças. A perspectiva de mudança do cenário mundial pré-guerra da Coréia (1950-3), provocou uma retomada em grande escala das importações, comprometendo a política cambial e de controle da inflação.

Mais do que nunca os debates em torno de projetos de desenvolvimento do país estavam empenhando grupos de políticos, técnicos em economia e militares. De um lado, a política neoliberal mesmo que inconscientemente estimulava a industrialização e o setor exportador, mas limitava as linhas de crédito e não solucionava os principais nós do desenvolvimento. De outro, crescia uma linha de pensamento que procurava desmontar as bases em que se apoiavam as análises da realidade brasileira elaboradas pelos neoliberais, ganhava maior corpo entre empresários, ansiosos por uma política de Estado que os privilegiasse, entre os militares preocupados com um desenvolvimento que partisse de “dentro” e, finalmente, fortalecida pelo contexto externo. Enfim, como afirma Sola (1998):

Por volta de 1950 (...) os temas mais conflitivos o papel e o âmbito da participação do capital estrangeiro, a compatibilidade entre a inflação e desenvolvimento (...) eram a pedra de toque do debate entre os técnicos. Como ocorrera no passado, esses atores políticos chamavam a si uma dupla tarefa: formular as interpretações mais articuladas da economia (e da sociedade) brasileira, tendo como base a formulação de projetos alternativos de desenvolvimento econômico.⁹¹

⁹¹ SOLA. *op. cit.*, p. 93

A eleição de Vargas (1951-4) trouxe um grande problema de composição de forças políticas e, por conseqüência, uma dificuldade para construir uma base sólida de sustentação e a forma mais adequada de redistribuição de poder entre os agentes políticos relevantes. Vargas, em seu Estado de compromissos, realizou uma composição ambígua: para ocupar o ministério da Fazenda e das relações Exteriores foram chamados Horácio Lafer e João Neves Fontoura respectivamente, que eram defensores de uma política ortodoxa monetarista e, para ocupar a Assessoria Econômica da Presidência, Rômulo de Almeida, nacionalista e, para o Banco do Brasil, Ricardo Jafet, indicado por Adhemar de Barros, que procurou desenvolver uma política emissionista, ao contrário do que apregoava o Ministro da Fazenda.

Para Vianna, não havia política ambígua, mas sim uma política econômica bem determinada que tornava possível a articulação e a hierarquização de forças políticas divergentes em torno da ação governamental. O projeto oficial previa que

(...) na primeira [fase] haveria a estabilização da economia, o que, na visão ortodoxa das autoridades econômicas de então, consistia fundamentalmente em equilibrar as finanças públicas de modo a permitir a adoção de uma política monetária restritiva e, desta forma, acabar com a inflação. A segunda fase seria dos empreendimentos e realizações. O projeto, portanto, sustentava-se sobre duas pernas: o 'saneamento econômico-financeiro' (...) e o afluxo de capital estrangeiro para financiamento de projetos industriais de infra-estrutura.⁹²

A coerência defendida por Vianna não se sustenta pois não havia costura política alguma para o cumprimento de uma fase para depois implementar uma outra, distinta da inicial. Sola aponta que, a partir das primeiras medidas, para restabelecimento de mercado livre de câmbio, Vargas enfrentou séria oposição dos beneficiários da política cambial, tais como empresários, industriais e outros

⁹² VIANNA, *op. cit.*, p. 123-124

setores da elite política. O fato é que ao final de 1951, o presidente adotou postura mais radical, abordando de maneira negativa as remessas do capital estrangeiro. Caiu por terra definitivamente o emaranhado de apoios políticos realizados quando de sua eleição.

Em meio às disputas nas arenas políticas nacionais e à afirmação de um novo modelo econômico mundial, se instalou a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953). A instabilidade vivida nesses dois palcos, brindou os objetivos da Comissão com a efemeridade típica dos momentos de redistribuição de poder (nacional e internacional).

A Missão trouxe ao Brasil técnicos norte-americanos que ocupavam importantes cargos nas agências econômicas: Mervin L. Bohan e J. Burke Knapp, presidentes da Comissão, tinham como principais assessores Philip Glassner, chefe da equipe econômica, que pertencia aos quadro do Federal Reserve Bank, e Reynol Carlson, consultor, que era membro do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

Pode-se vincular a presença de técnicos ligados à importantes órgãos decisórios da economia dos Estados Unidos e mesmo, mundial, aos objetivos da Comissão no Brasil, ou seja, analisar os principais estrangulamentos na consecução de um rápido desenvolvimento brasileiro e, então, pensar

*(...) projetos específicos e detalhados apropriados para a consideração imediata de instituições financeiras como o Eximbank ou o Banco Internacional para o Desenvolvimento Econômico (...) A criação de condições para aumentar o fluxo de investimento público e privado, tanto estrangeiro como nacional, necessário para acelerar o crescimento econômico.*⁹³

Para chegar à apreciação de projetos, sobretudo nas áreas de energia e transporte, a Comissão realizou amplo diagnóstico da realidade econômica nacional, indicando como fatores positivos mais relevantes o novo empresário

⁹³ Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Relatório Geral. p. 20, *apud* por MALAN *et al.*, *op. cit.*, pp.60-70

brasileiro, preocupado em conseguir técnicas modernas de gestão e produção. A par desse fato, teceu considerações sobre as possibilidades de desenvolvimento acelerado do Brasil, citando o rápido crescimento industrial verificado entre o final dos anos 30 e o final da década de 40.

Como pontos negativos foram relatados a inadequação dos serviços públicos ao ritmo de crescimento da economia, a deficiência da administração pública na consecução de projetos e as práticas balizadas por uma lógica retrógrada oriunda do setor tradicional de exportação.

Malan *et al.* afirmam que uma das principais preocupações da Comissão era com a falta, por parte do governo brasileiro, de planejamento a longo prazo, baseados em dados objetivos para superar os estrangulamentos e desequilíbrios regionais que se faziam presentes. Os autores acrescentam que a análise realizada foi precursora das interpretações de economistas brasileiros dos anos 50 sobre os desequilíbrios nas relações de trocas internacionais e regionais. *“É importante notar que a análise que a Comissão Mista fez deste último fenômeno é precursora das interpretações (...) que enfatizaram as alterações nas relações de troca e as características do comércio entre regiões.”*⁹⁴

A afirmação de Malan *et al* sobre o caráter original da interpretação das relações de troca e os desequilíbrios regionais presentes no relatório final devem ser relativizadas, pois, segundo Sola, já podemos enxergar no pensamento econômico brasileiro e da América Latina, antes da análise da Comissão Mista, exemplos dessa abordagem

*Ao contrário do que sugere Malan (...) ela [a tese] não é tributária da análise da Comissão Mista. Pois, além de constar de trabalho anterior de Furtado, A Economia Brasileira, esse argumento não era mais do que uma transposição para os estados nacionais das teses mais gerais sobre as relações centro-periferia, apresentadas pelo relatório Prebisch de 1949. Seria mais adequado (...) falar em um processo de fertilização recíproca.*⁹⁵

⁹⁴ MALAN *et al.* *op. cit.*, p. 67

⁹⁵ SOLA. *op. cit.*, p.104

As contribuições da Comissão Mista prosseguem, sobretudo nas análises realizadas a respeito de problemas já debatidos pelas outras Missões técnicas. Essencialmente, o documento final aponta três pontos básicos de discussão para que o Brasil conseguisse realizar a tarefa de crescer rapidamente sem sofrer um descontrole na política cambial e no controle da inflação.

Como primeiro ponto analisa a questão creditícia e fiscal. Afirma o Relatório que o Brasil, desde 1939, vinha sofrendo um processo inflacionário que, não possuía motivações apenas na política monetária, pois foi promovido por componentes externos, como a situação de Guerra. Cita também problemas internos estruturais, cuja resolução ficava fora de alcance de políticas imediatistas de saneamento. Porém, a prática creditícia posta em prática para minimizar o déficit orçamentário governamental, e aplacar a sede por investimentos no setor privado, poderia ser melhor orientada se houvesse uma política de investimento gerida pelo Estado, como por exemplo a criação de órgãos oficiais (sugere a criação do BNDES) para a implementação consciente e planejada das ações.

Malan *et al.*, em seu estudo sobre o Relatório, indicam outro ponto significativo de apoio do documento para a consolidação de linhas interpretativas econômicas nacionais, que ganhavam politicamente mais espaço. Afirmam:

(...) o que singulariza as interpretações do fenômeno inflacionário no Brasil por parte da Comissão é o fato de ir além da visão convencional de um excesso de dispêndio permitido por uma política expansionista, na direção de cogitar fatores estruturais e institucionais próprios da economia brasileira, que estariam afetando particularmente o processo inflacionário. É nesse sentido que a Comissão se distingue do saber convencional do seu tempo (...) e se aproxima bastante da abordagem estruturalista que a Comissão Econômica para a América Latina viria a difundir ao longo dos anos 50.⁹⁶

⁹⁶ MALAN *et al.*, *op. cit.*, p. 73

Fica claro, portanto, que os argumentos e análises da Missão Mista divergiam daquelas realizadas e defendidas pelos intelectuais e autoridades monetárias brasileiras ao longo do mesmo período. As ações entre 1939 a 1953 foram positivas, no geral, mas denotavam anuência à uma política econômica internacional que frustrava a perspectiva de crescimento industrial acelerado e promotor do desenvolvimento social. Foi uma política positiva mas inconsciente e incompleta.

O segundo ponto do estudo da Comissão Mista a ser destacado é quanto às modificações na política do comércio exterior. Coloca-se uma interação existente entre a inflação, industrialização acelerada e taxa rígida de câmbio (US\$ 18,50, em média) do início da Segunda Guerra até 1953. Diga-se de passagem vinculação nada ortodoxa se comparadas às orientações da Missão Abbink. A decisão de manter a sobrevalorização do câmbio durante período tão longo foi uma ação importante para um novo setor de investimento. Uma parte do lucro das exportações acabou sendo transferida para os grupos industriais que buscavam linhas de crédito para a expansão de seus negócios. Além do mais, as experiências de desvalorização da moeda nacional em contexto de crise mundial acabaram refletindo-se de maneira negativa, de modo que a Comissão recomendava o combate à inflação antes de qualquer desvalorização.

Mas ao lado das considerações positivas a respeito do controle cambial, alertava que a duração do mecanismo havia ultrapassado os limites do possível, pois o produto nacional perdia espaço no cenário internacional e criava-se uma situação de demanda por produtos importados, que segundo Malan seriam difíceis de coibir por meio de controle direto. O terceiro motivo para revisão dos mecanismos de controle é que eles acabaram desencorajando o investimento de capital estrangeiro.

O programa de desenvolvimento acelerado da economia brasileira, não seria plausível sem a eliminação dos estrangulamentos no setor de transporte e de energia. Este é o terceiro ponto da conclusão do Relatório final da Comissão

Mista. Dos quarenta e um projetos examinados para concessão de financiamento por parte dos organismos internacionais, trinta e nove giravam em torno do transporte ferroviário e da geração de energia elétrica. Buscavam-se, também, projetos para superar a grande dependência nacional do petróleo, envolvendo participação do capital estrangeiro, num momento particularmente difícil, pois os grupos desenvolvimentistas nacionalistas juntamente com setores da classe média e militares iniciavam a discussão sobre o efetivo controle das atividades de refino e comercialização do produto.

Pressupunha-se grande atividade estatal na elaboração de projetos específicos de médios e longos prazos, contando com equipes técnicas eficientes e com conhecimento das linhas teóricas mundiais que balizariam esta prática. Além disso, precisava-se contar com instituições financeiras independentes dos conflitos políticos cotidianos do Congresso Nacional e com fundos significativos para operacionalizar os planos de desenvolvimento.

As recomendações da Comissão Mista legitimaram, como um todo, as pretensões do grupo técnico desenvolvimentista, assegurando-lhes condições de pleitearem posições de maior destaque dentro do arcabouço institucional do Estado e, ainda, espaços privilegiados de poder imunes às disputas da arena política. Utilizando o referencial da obra de Sola ratifica-se a posição acima com a seguinte afirmação:

(...) a abordagem da Comissão Mista se encaixa num quadro analítico que antecipa a preocupação do Plano Trienal [governo de João Goulart]: a necessidade urgente de definir políticas de 'estabilização-com-crescimento' ou, em outras palavras, conciliar metas a prazo curto com metas a prazo mais longo, aparentemente conflitantes. Em segundo lugar, baseia-se na mesma premissa metodológica que as análises da Cepal (...), a da especificidade estrutural dos países em desenvolvimento.⁹⁷

⁹⁷ SOLA. *op. cit.*, trecho extraído da nota de rodapé n. 56. p. 108

A criação do BNDE, em 1952, veio responder tanto à necessidade de criação de uma instituição oficial de investimento, fomento e planejamento quanto proporcionar abrigo aos membros da corrente desenvolvimentista num locus privilegiado de decisão. A figura de Roberto Campos como co-diretor do órgão oficial conduziu durante muito tempo o diálogo entre a equipe de Gudin-Bulhões e a parcela desenvolvimentista nacionalista. As posições dos grupos puderam ser coordenadas para pontos de aceitabilidade e convívio durante o Plano de Metas de Kubitschek. Segundo Luciano Martins a criação do BNDE provocou duplo “efeito deslocamento”, pois a capacidade técnica de seus membros na definição de uma política de desenvolvimento industrial desalojou os tradicionais órgãos planejadores do Estado, de arraigada tradição clientelística e autoritária. Em decorrência desse fato,

(...) criava a base institucional que viabilizaria a estratégia política de contornar o controle exercido pelo Congresso sobre as iniciativas do Executivo em um dos aspectos politicamente mais sensíveis do projeto de desenvolvimento; o processo de redistribuição intersetorial dos recursos, isto é, dos setores agroexportadores tradicionais para os setores considerados estratégicos da indústria – existentes ou por criar.⁹⁸

Os *déficits* orçamentários e as pressões inflacionárias de 1952-53, somados às iniciativas saneadoras anunciadas por Oswaldo Aranha, promoveram intensa mobilização em torno de projetos nacionalistas defendidos por comunistas, empresários, industriais e, parte de militares (que giravam em torno do Clube Militar, e da campanha o petróleo é nosso). Getúlio Vargas em dezembro de 1953, fez discurso extremamente duro denunciando as grandes emissões de capitais realizadas por grupos estrangeiros.

O fim da guerra da Coreia e a eleição dos Republicanos nos Estados Unidos com Eisenhower haviam, novamente, mudado a correlação de forças

⁹⁸ Esta afirmação de SOLA. *op. cit.*, p. 118, é baseada em Luciano MARTINS. *Pouvoir et développement économique Formation et évolution des structures politique ao Brésil*. Paris. Anthropos, 1976.

internas. O projeto expansionista do homens de Wall Street e o mundo das altas finanças foram recolocados diante da conquista definitiva da hegemonia econômica, política e militar mundial. Ficou claro aos brasileiros que os acordos realizados com a Comissão Mista não seriam efetivados, frustrando as mesmas forças que se mobilizaram em torno de um projeto nacionalista.

O governo de Eisenhower adotou uma política de contenção de gastos com programas de financiamento para a promoção de desenvolvimento, abandonando os acordos firmados com o IV Ponto de Truman. Vianna revela que o governo empossado havia se posicionado ao lado do Banco Mundial em suas querelas com o Export-Import Bank (Eximbank). Segundo o autor, o fato tem relevância para o Brasil, pois o Eximbank fornecia crédito a uma menor taxa de juros e a prazos mais longos que o Banco Mundial, que perdia a capacidade de tutelar a política econômica dos países que demandavam crédito. Na verdade o conflito

...reflete uma disputa de interesses interna à sociedade norte-americana. Para a comunidade empresarial era importante (...) sustentar e defender a capacidade de operação do Eximbank. Essa ligação fazia esse banco ter fortes laços e respaldo no Congresso dos Estados Unidos. Já o Banco Mundial articulava-se muito mais com a comunidade bancária de Nova York.⁹⁹

Vianna prossegue dizendo que o Banco Mundial interferiu nas negociações entre o governo brasileiro e o Eximbank para o financiamento dos atrasos comerciais, impondo condições muito duras. Além disso, retirou o Eximbank das operações de financiamento dos projetos encaminhados pela Comissão Mista.

A afirmação do projeto desenvolvimentista para o Brasil se fez, neste momento, em oposição aos interesses do grupo de maior peso político econômico norte-americano. A conquista de espaço decisório privilegiado

⁹⁹ VIANNA. *op. cit.*, p. 133

dentro da política nacional foi obtida negando as linhas de desenvolvimento pensadas pelos representantes das altas finanças dos Estados Unidos, no seu processo definitivo de expansão do capitalismo de corporações, agora com bases sólidas.

O pensamento cepalino forneceu lastro teórico aos desenvolvimentistas correspondendo, portanto, a um pensamento original, fundado em premissas diferentes do padrão de análise e desenvolvimento proposto por grupos de poder norte-americanos. Desta forma, pode-se perceber que a discussão sobre o imperialismo norte-americano não deve recair em uma relação unívoca (dos Estados Unidos para os demais países) e sim uma relação multifacetada, onde grupos nacionais, em busca de posições privilegiadas de poder, assumem posturas que ganham legitimidade diante da corroboração de grupos norte-americanos, ou pelo contrário, arvora-se contra os mesmos.

CAPÍTULO III

A ASCENSÃO DE NOVOS GRUPOS DE PODER E A AÇÃO RATIFICADORA DA COMPETÊNCIA TÉCNICA.

3.1 O neoliberalismo e o desenvolvimentismo

A bibliografia existente aponta dois principais ramos do pensamento econômico brasileiro entre as décadas de 40 e 60: o liberalismo econômico, também chamado de neoliberalismo¹⁰⁰ e o desenvolvimentismo.

Sola (1998) afirma que os liberais, representados por Eugênio Gudin, Octávio Gouvêia de Bulhões entre outros preocupavam-se com o controle, com o equilíbrio, dos instrumentos econômicos do Estado, sobretudo a política cambial, creditícia, fiscal e monetária. A busca do saneamento e do equilíbrio monetário seriam fundamentais para um projeto de desenvolvimento que permitisse a criação de um Banco Central e um sistema financeiro sólido e independente da ação insistente do Estado.

É justamente nessa discussão que Ricardo Bielchowsky¹⁰¹ aponta a divergência fundamental entre Gudin e Bulhões. O último acreditava ser possível a construção de um sistema financeiro a longo prazo e uma instituição central como o Banco Central. Bulhões acreditava na ampliação da poupança interna com a criação de sistema financeiro e como o aporte de capital estrangeiro, enquanto Gudin mostrava-se resistente até o final quanto a essa perspectiva se não houvesse, num primeiro momento, o debelamento do processo inflacionário.

¹⁰⁰BIELCHOWSKY, Ricardo (1995) afirma que o termo neoliberal se aplica ao grupo formado por GUDIN, Eugênio, CARVALHO, Daniel de, BULHÕES, Octávio Gouveia de, NOGUEIRA, Denio e KAFKA, Alexandre que, de maneira geral, aceitam um papel do Estado no controle sobre o comércio exterior e também sobre as atividades da saúde e educação. Já Lourdes SOLA (1988) utilizará outro tipo de classificação. Procurará caracterizá-los como liberais por aceitarem a inclusão do Brasil na nova ordem internacional proposta em Bretton Woods.

¹⁰¹BIELCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

Segundo Bielchowsky, o que caracterizava o grupo neoliberal é que defendia uma redução da intervenção do Estado na economia brasileira, pregando políticas de equilíbrio monetário e financeiro, e não propunha políticas de suporte aos projetos de industrialização.

Tanto Sola (1998) quanto Bielchowsky (1995) deixam claro que havia uma concordância entre os defensores do neoliberalismo quanto ao controle que o Estado deveria exercer sobre o comércio exterior, no sentido de superar problemas de oferta e demanda por produtos primários. Também concordavam que seria função do Estado o apoio à saúde pública ou educação, mas divergiam quanto à extensão do apoio financeiro do Estado às atividades econômicas de infra-estrutura. Defendiam, neste ponto, o investimento direto do capital estrangeiro.

A bibliografia aponta para uma segunda e importante linha de pensamento econômico durante o populismo - a corrente desenvolvimentista. Sola distinguiu dois grupos de tendência desenvolvimentista, os técnicos nacionalistas e os técnicos cosmopolitas, utilizando-se de uma nomenclatura proposta por Hélio Jaguaribe¹⁰² para classificar outros setores da elite política nacional. A autora deseja mostrar com essa divisão que havia no Brasil, a partir do anos 50, dois projetos de desenvolvimento econômico e que eram competitivos. O conjunto de alianças travado ao longo do jogo político do segundo período de Vargas e do governo Juscelino aproximaram, pelo menos por um tempo, as duas tendências que, a princípio, possuíam apenas o "estatismo" como elemento comum. A razão desta convergência temporária está vinculada ao processo "*(...) de implantação de um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil e a conseqüente reestruturação do Estado que lhe foi associada durante o governo Kubitschek*"¹⁰³.

Bielchowsky procura realizar uma distinção mais nítida entre os

¹⁰² JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1962.

¹⁰³ SOLA, *op. cit.* p.53

defensores do desenvolvimentismo dividindo-os em pelo menos três tendências:

- a) os representantes do setor privado, por exemplo, Roberto Simonsen, que mostravam-se favoráveis ao apoio do Estado à acumulação privada, mas apresentavam posições extremamente heterogêneas quanto à extensão da participação do Estado e da presença do capital estrangeiro.
- b) os representantes do setor público, não nacionalistas, o autor cita como exemplo Roberto Campos¹⁰⁴, que defendiam o apoio estatal à industrialização, mas quando se tratar de disputas pelo controle de serviços ou de bens de capital entre o setor público e o privado, privilegiavam o último. Esta postura se repetia quanto às possibilidades de investimentos. Se o setor privado tivesse condições de assumir o empreendimento, o grupo indubitavelmente o apoiava em detrimento à ação estatal. Havia uma inclinação clara à defesa da estabilidade monetária e do controle dos gastos públicos e da inflação, semelhantemente aos neoliberais.
- c) os representantes do setor público nacionalista, representados por Celso Furtado, que defendiam decisiva atuação estatal em setores considerados estratégicos para a industrialização, nem que fosse necessária a adoção de políticas creditícia, protecionista e cambial que, a princípio, criassem um aparente desequilíbrio.

Bielchowsky ainda considera duas outras correntes do pensamento econômico brasileiro desde meados anos 50 a início dos 60: a corrente socialista, representada por Caio Prado Jr., Nelson Werneck Sodré,

¹⁰⁴ BIELCHOWSKY afirma que Roberto Campos não poderia ser agrupado junto com neoliberais, pois apesar de defender a estabilidade monetária, foi um dos principais criadores do BNDE e o principal formulador e executor do Plano de Metas de Kubitschek.

desenvolvimentistas, segundo a visão do autor. Defendiam uma atuação incisiva do Estado na superação dos grandes estrangulamentos que impediam o desenvolvimento enxergando nessa ação um meio para viabilizar o desenvolvimento capitalista e, assim, preparar a passagem para o socialismo. Finalmente o autor elenca o pensamento econômico independente de Ignácio Rangel. Essas duas correntes, porém, não farão parte do corpo deste trabalho, pois o objetivo primordial é centralizar as discussões nos grupos de maior poder de pressão dentro das instâncias internas e externas ao Estado.

O detalhamento exposto na obra de Bielchowsky é importante para demonstrar de modo mais nítido os conflitos e posicionamentos que foram assumidos por esses grupos na discussão interna sobre o programa de desenvolvimento, bem como seus alinhamentos ao pensamento estratégico econômico-político norte-americano sobre o desenvolvimento brasileiro.

Antes porém de enxergar as várias nuances das correntes do pensamento econômico brasileiro e suas vinculações a diferentes grupos de pressão política, bem como seus projetos de desenvolvimento, é necessário resgatar a origem do pensamento econômico no Brasil e pontuar as duas matizes básicas - o neoliberalismo e o desenvolvimentismo - quanto aos principais pontos de discórdia.

3.2 A formação de grupos técnicos e de pressão política

A formulação das primeiras matrizes do pensamento econômico se processou no bojo das inúmeras comissões e conselhos criados pelo Estado varguista, tais como como o Departamento Administrativo do Serviço Público, o Conselho Nacional de Águas e Energia, o Conselho de Comércio Exterior, o Conselho Nacional de Petróleo. Cabia a essas comissões e conselhos pensar os caminhos possíveis do desenvolvimento econômico e eram constituídos tanto por técnicos como por militares. Barbosa Carneiro, Horta Barbosa, Macedo

Soares, Aldo Franco, Anápio Gomes, são nomes que, segundo Bielchowsky, influenciariam toda a geração de importantes nacionalistas, da década de 50, tais como Rômulo Almeida, Jesus Soares Pereira, Américo Barbosa de Oliveira, Tomás P. Accioly Borges, Octavio Dias Carneiro e Lúcio Meira.

A formação dos primeiros núcleos que engendraram o pensamento econômico brasileiro possui outra extensão vinculada à formação dos primeiros centros universitários. Em 1945, criou-se a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil, cujo corpo docente foi recrutado em meio a professores do antigo curso de Ciências Econômicas e Administrativas e junto às equipes que prestavam serviços nos órgãos criados por Vargas. Vale a pena citar o trecho da obra de Maria Rita Loureiro sobre a relação entre a constituição do corpo docente e os grupos de gestão estatal varguista:

Gudin, por exemplo, tornou-se professor da disciplina de moeda e crédito. Bulhões assumiu a cadeira de valor e formação de preços. Dias Leite (...) que havia participado com Gudín da Comissão de Planejamento Econômico, lecionou estruturas das organizações econômicas. Jorge Kafuri, cunhado de Dias Leite, (...) e igualmente membro da Comissão de Planejamento Econômico, lecionou evolução da conjuntura econômica, Jorge Kingston, membro da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, ensinou estatística econômica. Eduardo Lopes Rodrigues, funcionário do Banco do Brasil, assessor de Bulhões, do ministro Sousa Dantas e de Gudín, no Ministério da Fazenda, foi professor de história econômica, política financeira e ciências das finanças. José Nunes Guimarães, também funcionário do Banco do Brasil e assessor do ministro Sousa Dantas respondeu pela disciplina comércio internacional e câmbio.¹⁰⁵

É interessante registrar que o projeto do curso de economia, obra de Gudín e Bulhões, recebeu o aval dos professores de Harvard, após contato na Conferência de Bretton Woods. Assim, criou-se uma aura de legitimidade e de importância do curso, pois encontrava apoio junto aos formuladores da nova política econômica internacional, como alerta Loureiro.

De qualquer forma, segundo Bielchowsky, a constituição de um debate

¹⁰⁵ LOUREIRO. *op. cit.*, p.53

acadêmico que permitisse uma reflexão mais apurada com professores contratados em regime de dedicação exclusiva em um curso de pós-graduação de relevância só ocorre nos anos 60. São exceções, na concepção de Loureiro, os cursos de planejamento econômico proporcionados pelo BNDE-CEPAL na década de 50 e o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

Lourdes Sola (1998) tem uma posição extremamente clara quanto ao *locus* da formação de pessoal técnico especializado em economia, bem como da formulação de pensamento econômico no país. Sem dúvida os técnicos se encontravam vinculados, entre os anos 40 e 50, a órgãos gestores do Estado que tinham uma prática altamente comprometida com os principais personagens políticos e com os grupos de pressão, sem no entanto, possuírem um espaço de discussão acadêmica. Isso só se tornou possível mais tarde, a partir dos anos 60.

Para a autora três critérios possibilitaram a análise do ‘mapeamento’ (o lugar de atuação e identificação ideológica) dos técnicos ao longo da década de 50:

- a) percepção das opções básicas de desenvolvimento capitalista para o Brasil, tal como expressa em sua ideologia econômica;
- b) seu modo de inserção no aparelho de Estado;
- d) as áreas em que buscaram influenciar a opinião pública, a elite política, como estratégia para intervirem nas arenas decisórias.¹⁰⁶

O técnico em economia se envolveu, logo de início (década de 50), a serviço de posições ideológicas e não soube criar uma autonomia típica da tecnocracia¹⁰⁷ - não se pode falar em tecnocracia durante a democracia populista “(...) *as condições materiais para a emergência do ‘economista-rei’ passaram a existir apenas depois de instalados os novos governos autoritários.*”¹⁰⁸

¹⁰⁶ o técnico citado por Lourdes Sola não possuía a formação universitária; eram engenheiros, homens já pertencentes a burocracia governamental, advogados etc.

¹⁰⁷ para uma discussão sobre a formação do pensamento tecnocrático no Brasil ver obra de Maria de Lourdes Manzini COVRE *A fala dos Homens: análise do pensamento tecnocrático, 1964-1981*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

¹⁰⁸ SOLA, *op. cit.*, p. 45

Segundo a autora há duas teses defendidas pela literatura sobre a posição dos técnicos-economistas no governo durante os anos 50: a) os técnicos gozavam de autonomia relativa em relação ao legislativo, o qual era cooptado pelo Executivo no que se refere às decisões de política econômica (N. Leff, Luciano Martins, M.V. Benevides, Celso Lafer); b) os técnicos, enquanto parte de um setor importante do sistema político elitista, exerciam influência decisiva sobre a formação da cultura política das elites (Skidmore, N. Leff).

A análise prossegue afirmando que os técnicos se organizaram em um grupo político diferenciado, portador de uma ideologia alternativa à de outro grupo entre seus pares do aparelho de Estado e paralelamente ao sistema partidário. O desenvolvimentismo e o liberalismo econômico eram idéias mais articuladas e sistematicamente transmitidas pelos técnicos que detinham postos-chaves no aparelho de Estado e que, de certa forma, acabaram assumindo o papel de formação da opinião pública e da própria classe política, pois o *locus classicus* de exercício dessa função, os partidos políticos, não o fazia.

Não que o nacional desenvolvimentismo tivesse sua origem no universo dos técnicos, mas esses desempenharam papel deliberadamente ativo na construção daquele ideário. Esse projeto foi definido e parcialmente derrotado antes do acesso de Kubitschek ao governo, com o fim da união temporária, como explicitado anteriormente, dos nacionalistas e dos cosmopolitas.

O papel de formulação política de estratégias e de projetos de desenvolvimento econômico ficou nas mãos desse corpo técnico pois, o conjunto de instituições que poderia ter autonomia e ser porta voz de projetos de desenvolvimento não o fazia. Sindicatos e partidos políticos estavam atrelados à política herdada de Vargas, circunscritos entre o elitismo e o clientelismo (na fala de Celso Furtado), deixando aberto o espaço para o técnico produtor de ideologia.

técnica

Em novos órgãos estatais para a gestão do projeto de desenvolvimento e, ao mesmo tempo tornou possível mantê-los insulados em relação às pressões diretas do sistema partidário.¹⁰⁹

De modo contundente Sola afirma que entre os *'policy-makers'* do período pré 64 e pós 64 não houve descontinuidade, pois os principais artífices dos planos de estabilização de 1959, 1963 e 1965 respectivamente R. Campos e Lucas Lopes, Celso Furtado e Campos de novo, estavam integrados aos mesmos *fronts* em um aspecto da política econômica: o aprofundamento da intervenção do Estado como condição necessária para implementar um projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil.

O que dividia os técnicos em dois campos em 1950, era o escopo e o objetivo da intervenção do Estado na economia e na sociedade: quais os principais beneficiários do desenvolvimento econômico; qual o modo de inserção do país no sistema internacional e as implicações de ambos para amplificação da democracia brasileira.

A relativa autonomia dos gestores da economia nacional e seu poder de influência sobre o sistema político-partidário foi favorecida pela falta de autonomia dos partidos políticos e pela ideologia nacionalista que incentivava atores relevantes a agirem fora dos padrões de ações políticas e à margem do sistema partidário. A autora adota ainda a postura interpretativa de Campello de Souza ao afirmar que os principais partidos PTB, PSD e UDN não eram institucionalizados.

O sistema partidário permaneceu precariamente institucionalizado durante a democracia populista em virtude do baixo teor de controle que os partidos exerciam sobre as principais questões de política econômica (...) tinham escasso controle dos recursos governamentais à disposição do Estado [a explicação para o baixo grau de institucionalização partidária situa-se]

¹⁰⁹ SOLA. *op. cit.*, p. 54

primeiro, [n]o sistema partidário [que] foi fruto da iniciativa do governo central. Segundo, os novos partidos emergiram a partir de uma polarização circunstancial – contra ou a favor de Vargas – então em correspondência com divisões sócioeconômicas nítidas. Os dois pólos eram representados pela UDN, de um lado, e o PSD mais PTB, de outro.¹¹⁰

Outro ponto importante para a análise da autora é a questão do clientelismo e da patronagem. Os partidos políticos, através da defesa de interesses particularistas, obstaculizavam significativamente as propostas de reformas administrativas e de programas de racionalização. Portanto, o sistema de patronagem representou uma constrição política à redução dos déficits públicos no momento em que essa política se fazia mais necessária.

Superando o senso comum e parte da literatura existente, Antônio Lavareda (1991)¹¹¹ fornece as principais linhas interpretativas realizadas a respeito do sistema partidário brasileiro durante o populismo. Lavareda aponta três tendências na literatura: a primeira, chamada de desestruturação do sistema partidário eleitoral, argumenta que haveria uma multiplicação de legendas, um fracionamento político que inviabilizaria qualquer coalizão. Lavareda mostra que levando-se em consideração os planos estaduais e federal, bem como eleições majoritárias e proporcionais este fato não correspondia à realidade.

A segunda corrente interpretativa percebe uma tendência à bipolarização partidária, mas que se mostra inconsistente, segundo Lavareda, quando submetida a uma análise mais cuidadosa das disputas para cargos majoritários, nos planos estaduais e federal.

A terceira abordagem propõe um realinhamento partidário. Esta idéia, diz Lavareda, é extremamente difícil de ser enxergada devido à complexidade dos vários âmbitos eleitorais e às diferentes características dos pleitos majoritário e

¹¹⁰ SOLA. *op. cit.*, pp. 58/59

¹¹¹ LAVAREDA, José Antônio. *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fund./UPERJ, 1991. Nesta obra LAVAREDA propõe uma leitura diferente da clássica abordagem de Maria do Carmo Campello de SOUZA, 1976.

proporcional. Um outro agravante foi o pequeno número de eleições existente neste período, o que dificulta, sem dúvida, qualquer dedução mais consistente.

Neste ponto abro um parêntese para colocar uma resposta de Lavareda à formulação de Maria do Carmo Campello de Souza (1976). A autora argumenta que houve um realinhamento partidário após a morte de Getúlio Vargas entre “getulistas e anti-getulistas” a que Lavareda responde “(...) *a morte de Getúlio Vargas e a reiteração da aliança entre PSD e PTB mascarariam, nos pleitos presidenciais subsequentes, a real expressão da força eleitoral dos principais atores partidários.*”¹¹²

Lavareda sugere que havia uma dinâmica heterogênea do sistema eleitoral o que chamou de figura poliédrica, e que caracterizava o realinhamento “(...) *É mais adequado vê-los [os partidos políticos], simplesmente, como roteiro da implantação nacional de um nascente sistema pluripartidário.*”¹¹³

Um terceiro elemento para análise é o papel do nacionalismo. Lourdes Sola adota a conceituação de Luciano Martins: o nacionalismo pode ser tratado como um projeto de desenvolvimento nacional e como um instrumento de mobilização popular. O surgimento do nacionalismo está vinculado a uma elite de técnicos e militares dos anos 30, responsáveis pela execução de políticas públicas. Mas o mesmo nacionalismo, enquanto instrumento de mobilização surgiu somente no segundo governo Vargas.

Sola afirma que os técnicos, a partir dos últimos anos da década de 40, em combinação com os militares da mesma orientação ideológica iniciaram um processo de construção de sua identidade política tendo como base dois critérios principais:

- a) constituíram-se nos principais formuladores das opções para o desenvolvimento capitalista no Brasil;

¹¹² LAVAREDA, *op. cit.*, p. 94

¹¹³ *Ibid.*, p. 95

b) e pertenciam a um conjunto de sistema de alianças políticas e econômicas que os integravam em uma rede internacional e nacional (empresários, políticos, os setores populares urbanos).

É neste ponto que se chama a atenção para a série de choques que se travariam entre os agentes políticos relevantes e o povo, entre os mesmos agentes políticos e o Estado e, como não poderia deixar de ser, com as formas cambiantes de atuação e afirmação do capital norte-americano, mediante os diferentes interesses em jogo.

Além da *expertise* técnica estar vinculada a uma atitude prática da condução econômica brasileira, o intercâmbio com intelectuais de outros países, principalmente norte-americanos é uma constante. O Brasil era um palco privilegiado na observação das lutas entre os modelos intervencionistas e o liberal. Para cá vieram palestrar, a convite de Gudin, nos anos 50, intelectuais como Nurkse, Singer, Wallich, Kalder, Viner, Haberler, que discutiram a questão do subdesenvolvimento. Mais ainda, entre 1930/64 houve a publicação de 25 artigos de autores estrangeiros, entre eles Gottfried Haberler (Harvard), Nicholas Kaldor (Cambridge e London School), Gunnar Myrdal (Stockolm); E. M. Bernstein (FMI); Ragnar Nurske (Columbia) e Jacob Viner (Princeton), Yale Bronzen (Northwestern).

O contato com o exterior por meio de bolsas de estudo era uma prática do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) com a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas.

A partir da década de 40 eles [Bulhões e Gudin] viajaram freqüentemente ao exterior, como representantes brasileiros no FMI, mantendo sempre contatos com professores de Harvard e de outras universidades norte-americanas(...) Octávio Gouvêa de Bulhões(...) foi um dos beneficiados com bolsa do Dasp para realizar cursos de especialização em economia na American University em Washington, no início dos anos 40. Cleanto Paiva Leite, posteriormente

*diretor do BNDE, e representante brasileiro no BID, foi também beneficiado (...).*¹¹⁴

A maioria do grupo liderado por Gudin completou sua formação em economia em universidades norte-americanas ou em organismos como o FMI e Banco Mundial, onde a problemática monetária era amplamente enfatizada e os modelos matemáticos já se delineavam como a essência do saber do economista.

Roberto Campos fez cursos de especialização em economia em Washington e depois na Universidade de Colúmbia, em N.Y., participou de várias comissões econômicas internacionais inclusive a Conferência de Bretton Woods, onde travou contato com Gudin e Bulhões.

Celso Furtado estudou economia em Paris e, no Brasil, fez contato com o grupo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Por indicação de Bulhões ‘poderoso chefe’ da Divisão Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda e presidente do grupo brasileiro da Missão Abbink, consegue ingressar na Cepal, desenvolvendo reflexão de suma importância sobre o planejamento econômico e protecionismo, sobre o atraso, pobreza, inflação entre outros assuntos.¹¹⁵

Nos anos 60, professores norte-americanos vieram lecionar nos recém criados cursos de pós-graduação, prática amparada pela USAID (US Agency for International Development) e pela Fundação Ford. São feitos acordos entre a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, a USAID e o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso, no curso de pós-graduação em São Paulo.

Pelo acordo, a Usaid responsabilizou-se pela viagem e manutenção de dois professores norte-americanos, através de um contrato firmado com a Universidade Vanderbilt. Nele constava ‘a incumbência de prestar assessoria à criação do curso, ao desenvolvimento para pesquisa e à avaliação do aproveitamento dos alunos’ (FEA/USP,1981:229-30). Também a

¹¹⁴ LOUREIRO. *op. cit.*, p. 42

¹¹⁵ Todos os dados referentes a formação de GUDIN, BULHÕES, CAMPOS e FURTADO foram extraídos da obra de LOUREIRO.

*Universidade de Berkeley enviou professores para assessorar o trabalho de economistas do Ipea, entre eles Albert Fishlow.*¹¹⁶

Como se pode notar, a constituição de um grupo de técnicos em economia não passou pelos bancos da academia, que deveria ter a pretensão de ser um espaço livre de pressões político ideológicas e de guardião de um caráter de 'universalidade' de abordagens, ou pelo menos, possibilidades analíticas diferentes sobre um mesmo assunto.

A formação das linhas de pensamento econômico brasileiro, portanto, se deu em meio a acalorada discussão sobre o desenvolvimento do país, pressões de grupos da elite nacional que disputavam espaços privilegiados de poder e um contexto internacional de expansão do capitalismo norte-americano em meio a guerra fria.

¹¹⁶ LOUREIRO. *op. cit.*, p. 66

CAPÍTULO IV – A POSIÇÃO DOS DIFERENTES GRUPOS NACIONAIS NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO E ANÁLISE DAS PROPOSTAS NORTE-AMERICANAS

4.1 As divergências entre as principais correntes de pensamento econômico

Engajadamente, tanto neoliberais quanto os diferentes matizes desenvolvimentistas possuíam uma reflexão que partia de uma base comum - a industrialização do país seria a chave para a superação das desigualdades sociais e para a busca de um desenvolvimento auto-sustentado. O marco divisório da reflexão efetuada pelos grupos era a conveniência ou não da intervenção do Estado neste processo.

O resgate histórico do nascimento do pensamento econômico nacional está trilhado de maneira significativa pela bibliografia, mas faz parte da estrutura lógica desta dissertação expor as principais diferenças entre as duas correntes principais de pensamento econômico.

Tanto neoliberais como desenvolvimentistas guardam entre si uma influência marcante do *keynesianismo*, mas não como o experienciado em países ricos. O grupo de Gudin entendia a intervenção do Estado como positiva se ficasse restrita a forças econômicas independentes, colaborando assim, para a lógica da eficiência do mercado. Essa visão não se assemelhava à leitura *keynesiana* dos países industrializados, já que a intervenção do Estado se fazia no sentido de proporcionar o uso adequado da poupança ociosa.

A execução da política industrial com o máximo de eficiência pressupunha (...) uma boa dose de intervenção governamental, em um sentido bem preciso: restaurar um regime competitivo e o papel da iniciativa privada como principal agente da industrialização e expor os setores nacionais aos

*ventos da concorrência do capital estrangeiro.*¹¹⁷

Bielchowsky afirma que a teoria do subdesenvolvimento tem na análise *keynesiana* uma natureza diferente, já que a intervenção do Estado se faz no sentido de promoção da industrialização e da maximização da renda numa situação de poupança escassa.

Ainda no caminho de reconstituição histórica do pensamento econômico brasileiro, trago como contribuição as reflexões de Pedro Malan *et al* (1977) sobre os principais pontos de pensamento de Gudin, como representante do neoliberalismo.

O autor afirma que Gudin refletia, de início, sob a realidade da Segunda Guerra Mundial e se debruçava sobre o problema da inflação e das políticas monetárias, cambial e fiscal. Nesse período, o autor alega que houve a utilização plena da capacidade instalada no Brasil e vantagens claras na balança comercial. O excedente de capitais nas mãos dos exportadores ajudou a criar um volume líquido de capitais que não foram convenientemente enxutos pelo Estado.¹¹⁸

Segundo Gudin, a liquidez naquele momento colocava em risco a estabilidade monetária. O Estado poderia ter criado impostos e com esses recursos saldar uma parte da dívida externa, bem como formar um fundo para uma posterior renovação tecnológica da indústria, comandada pela iniciativa privada.

A política creditícia adotada pelo Estado com Vargas criou uma situação extremamente difícil, pois provocou indiretamente um desequilíbrio entre os bens de consumo e bens de produção. As próprias instituições do Estado, tais como a Previdência Privada e sua política de depósitos e o mau uso das Letras do Tesouro, não aplacaram, como deveria ter ocorrido, a liquidez. Pelo

¹¹⁷ SOLA, *op. cit.* p. 73. GUDIN, marcando bem sua posição, deixava claro que o Estado não poderia intervir na produção que cabia à iniciativa privada. GUDIN afirmava também que o Estado ou bem se encaminhava para um capitalismo de Estado com regime totalitário ou para o caminho da democracia e da economia liberal.

¹¹⁸ O caso mais conhecido foi o da exportação de têxteis cujo preço no mercado internacional acabou refletindo-se no Brasil, aumentando ainda mais a inflação.

contrário, justificaram a emissão de papel-moeda “(...) mediante a triangulação clássica - Banco do Brasil - Tesouro Nacional - Carteira de Redesconto”.¹¹⁹

Finalizando os motivos da inflação, Gudin afirmou que o Estado era responsável pelo desequilíbrio da aplicação dos investimentos pois realizava obras que caberiam à iniciativa privada.

Em seu estudo sobre Gudin, Malan *et al* elencou as sugestões do economista liberal para a inserção do país definitivamente no cenário mundial, entre as quais destacamos:

- a) pregava um equilíbrio do orçamento normal (restrito ao que é função do Estado);
- b) o equilíbrio do orçamento de guerra através de financiamento por obrigações de guerra e aumento de tributação;
- c) criação de obrigações especiais para absorver liquidez no pós guerra;
- d) permissão ao público de aquisição de ouro de produção doméstica;
- e) redução drástica dos investimentos públicos para adequar demanda de bens de consumo à sua oferta;
- f) influência sobre a política financeira dos Institutos de Previdência Social para assegurar sua contribuição à subscrição de títulos públicos.

No mesmo contexto da Segunda Guerra Mundial Roberto Simonsen, dando início ao pensamento desenvolvimentista brasileiro pensou no processo de industrialização como necessário para superação dos graves problemas estruturais do país. Simonsen, antes mesmo do pensamento cepalino ser construído de uma forma coerente, já dizia que a renda nacional deveria ser quadruplicada num prazo muito curto visando ampliar o mercado interno e eliminar a pobreza.

¹¹⁹ MALAN et al.. *op. cit.*, p.40

Revelava ainda que o empresariado nacional não teria condições de efetuar essa tarefa, restando ao Estado funções de liderança do processo, assumindo funções empresariais, de agente de integração vertical do setor manufatureiro e de agente financeiro ao realizar a ponte entre empréstimos de capital de governo-a-governo.

Bielchowsky ao analisar, no nascedouro, o pensamento desenvolvimentista, afirma que antes das contribuições do pensamento cepalino à reflexão do desenvolvimento brasileiro, já havia alguns pontos semelhantes a essa teorização com as idéias de Roberto Simonsen formuladas na década de 30.

O autor afirma que as discussões realizadas na década de 40 propunham a defesa da 'indústria infante' da concorrência desigual de mercadorias estrangeiras. No início dos anos 50 já se colocava a questão do desemprego nacional como resultado da baixa demanda internacional por produtos primários, ou de qualquer produção de extrema especialização.

Ao longo dos mesmos anos 50 a Cepal introduz elementos novos nas discussões que, sem dúvida, ampliaram a perspectiva analítica da realidade econômica dos países latino americanos. O principal ponto da teoria cepalina é a relação centro - periferia dos países do sistema capitalista.

A especialização de países do centro no desenvolvimento técnico industrial contrastava com a especialização dos países agro-exportadores, criando uma relação de troca desigual chamada de deteriorização dos termos de troca.

Prebisch afirmou que a superação dessa situação se faria às custas de um olhar para dentro, ou seja, os países periféricos buscaram um desenvolvimento industrial espontâneo. Esse processo, no entanto, trouxe consigo problemas extremamente complexos, tais como o crescimento da demanda interna em relação à capacidade de produção inicial, o desequilíbrio de importações de bens de capital com comprometimento da pequena poupança interna, a política de

expansão creditícia e o desemprego.

A inflação, portanto, objeto de análise fulcral dos neoliberais, ganha uma nova abordagem: a inflação não seria um fenômeno monetário, mas uma conseqüência natural dos desequilíbrios estruturais das economias que buscavam superar as relações defasadas de troca entre o centro e a periferia do sistema capitalista mundial. A inflação era uma força inerente ao próprio sistema, e

(...) a menos que o sistema seja artificialmente mantido em situação recessiva através de políticas restritivas, as forças inflacionárias latentes sempre emergirão; por outro lado, o desenvolvimento econômico com transformações estruturais é a única solução possível de longo prazo para a inflação.¹²⁰

No debate dos grupos formuladores do pensamento econômico nacional situa-se um ponto crucial ao desenvolvimento dessa dissertação: a presença do capital estrangeiro e a extensão de sua liberdade e atuação junto à economia brasileira.

Os neoliberais defendiam a entrada do capital estrangeiro como uma forma de se criar uma poupança interna suficiente para a promoção de ações visando ao aumento da produtividade agrícola e às iniciativas industrializantes implementadas com a mão-de-obra supérflua proveniente do campo, já que em todas suas análises trabalhavam com a idéia de pleno emprego no Brasil no setor agrícola. Além disso, o capital externo proporcionaria a incorporação gerencial moderna e know-how.

Quanto à remessa de lucros por parte do investidor estrangeiro, que ao longo dos anos 50, se tornará um constante pólo de lutas acirradas, Gudín dizia que a contribuição do capital estrangeiro deveria ser vista à luz do que ele poderia gerar internamente como aumento da renda nacional como salários, aquisição de matérias-primas ou de juros, lucros ou aluguéis. Esse fato não

¹²⁰ PREBISCH, Raúl. *El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*. Boletín Económico de América Latina, 6(1), mar. 1961, pp 1-9. apud BIELCHOWSKY, op. cit., p. 24

poderia ser considerado irrelevante diante das denúncias de uma parcela dos desenvolvimentistas de sangria da balança de pagamentos em virtude das remessas de lucros efetivadas pelo capital internacional.

Gudin, ainda na defesa da entrada do capital estrangeiro e da possibilidade ilimitada de remessa de lucros, argumentava que o processo inflacionário atribuído à ação do capital estrangeiro serviu como bode expiatório para políticos demagogos à busca de um álibi.

O setor privado nacional, representado em maior grau pelo pensamento de Roberto Simonsen, defendia a criação de bancos de financiamento de longo prazo como instrumento básico de estímulo à industrialização brasileira, como por exemplo, o Fundo de Reparcelamento Econômico gerido pelo BNDE.

Defendia também o aporte de capital estrangeiro no processo de substituição de importações, mas com margens de proteção seguras à iniciativa privada nacional disposta a realizar esta tarefa. A maior crítica de Simonsen em relação aos Estados Unidos, por exemplo, estava no fato de manterem relação preferencial com a Europa em função da reconstrução do pós guerra. Simonsen acusava esse país de impor ao Brasil um destino não muito diferente do que já o era.

Como solução, propunha que os Estados Unidos mandassem para o Brasil equipamentos e matérias-primas em troca de nossas exportações para a Europa. Apesar disso, afirmava que o sucesso do projeto de industrialização dependia de uma firme atuação do Estado e de um conjunto de ações que "*(...) se harmonizava com os interesses agrícolas e com o alinhamento econômico aos Estados Unidos*".¹²¹

Após a morte de Simonsen, através da Carta de Teresópolis o grupo (desenvolvimentistas do setor privado) voltou a se posicionar:

¹²¹ BIELCHOWSKY, *op. cit.*, p. 89

O que se queria era, essencialmente, preservar o capital nacional da concorrência desigual do capital estrangeiro para os ramos comerciais, agrícolas e industriais ainda não explorados no Brasil(...) [e que era] aconselhável, no interesse recíproco, que nos investimentos de capitais estrangeiros seja participante o capital nacional, com cooperação ativa de brasileiros na administração superior das empresas.¹²²

Já os desenvolvimentistas não nacionalistas, que se aproximavam muitas vezes dos neoliberais, defendiam uma ação de planejamento do Estado na alocação de recursos nos setores estratégicos para eliminar os desequilíbrios estruturais. O capital estrangeiro era bem vindo, principalmente nos setores de infra-estrutura em que a iniciativa privada nacional não possuía capital suficiente para a consecução de projetos.

Roberto Campos, que pode ser tomado como figura modelar desse grupo, e uma das pessoas que mais influenciou a redação final do relatório da Comissão Mista Brasil-Estado Unidos (1953), defendia a necessidade de um planejamento estratégico nacional. Mas, sem dúvida, com a atração de capitais estrangeiros para setores de infra-estrutura, tais como mineração e energia, preferia apoiar o capital privado quando havia disputa entre a participação do Estado e do setor privado, seja ou não nacional.

Campos, segundo Bielchowsky, foi suficientemente hábil para envolver a tecnocracia americana que discutia os projetos de desenvolvimento e conseguir financiamentos favoráveis ao país. E o fez em meio a uma situação extremamente delicada, de um lado pressionado pela elite brasileira ainda não convencida da necessidade de uma atividade estatal planificadora e, de outro lado, pelas autoridades financeiras internacionais (Eximbank e Banco Mundial) relutantes em conceder financiamentos aos projetos de investimento em infra-

¹²² BIELCHOWSKY. *op. cit.*, p. 94

estrutura sem que houvesse uma programação adequada para sua consecução.

Campos lançou a idéia de promover o desenvolvimento através de ação pontual, eliminando os “nós” que considerava impeditivos a uma ação global. É o que denomina de pontos de germinação, ou seja um planejamento seccional que, a partir da aplicação de recursos suficientes, promoveriam o desembaraço e a proliferação das atividades econômicas de forma contínua.

A posição desse intelectual sobre o capital estrangeiro é extremamente importante. Considerava que o capital externo deveria ser canalizado para atividades que exigissem pesados investimentos por unidade de produção, que necessitassem de um longo tempo para o retorno esperado e que envolvessem grandes riscos.

Para o autor, a política tarifária reduzida então adotada representava um empecilho ao capital estrangeiro, temeroso de investir em setores de alto risco, preferindo concentrar-se em atividades de distribuição e de indústrias de transformação e *“(...) deixa[ando] de roer o osso da economia, para competir com o brasileiro no consumo do filet mignon, com o agravamento de poder competir com grandes vantagens sobre o capital nacional”*.¹²³

Finalizando o pensamento de Campos, podemos notar, quanto à idéia de remessa de lucros, mais um ponto em comum com Gudin, já que alertava para a teoria da sangria da balança de pagamentos brasileira dizendo que era equivocada se não fossem somados os efeitos positivos da atividade estrangeira no país.

Os chamados desenvolvimentistas nacionalistas possuíam como objetivo, bem delimitado a busca da concretização de um capitalismo industrial moderno com ampla participação e intervenção do Estado através não só de apoio à industrialização mas de um amplo planejamento, contando com investimento nacional em setores básicos de infra-estrutura.

¹²³ CAMPOS, Roberto. *Ensaio de história econômica e sociologia*. Rio de Janeiro: Apec, 1969, p. 134

Não acreditavam nas pretensões altruístas do capital externo na promoção do desenvolvimento, preferindo dar chance ao capital nacional no fortalecimento do setor de infra-estrutura.

Admitiam, no entanto, participação do capital estrangeiro nas indústrias de bens de consumo duráveis, como por exemplo, a idéia de Lúcio Meira em promover a indústria automobilística, inclusa no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek.

Fundamentalmente, Celso Furtado firmou solidamente as bases teóricas do pensamento desenvolvimentista nacionalista que se encontrava sem uma sistematização de peso. Furtado conseguiu, utilizando-se das armas teóricas cepalinas, construir um arcabouço teórico para rebater as críticas neoliberais à questão do planejamento e, por outro lado, garantir a industrialização como meio de superação da miséria e do descompasso de desenvolvimento entre as várias regiões do país.

Para esta dissertação é relevante a afirmação de Furtado a respeito do processo histórico de industrialização de vários países capitalistas. Aqueles que compunham o centro do sistema capitalista se coadunaram, desde a Revolução Industrial, num processo de exploração de outras regiões fornecedoras de produtos primários. O processo de industrialização da América Latina seguia outra lógica, que não era a mesma dos países que iniciaram este processo. Retomando uma idéia de Prebisch, Furtado alegou que a industrialização periférica tendia a reproduzir o padrão tecnológico da indústria desenvolvida e que o novo núcleo industrial seria formado num processo de permanente competição onde, com certeza, se teria o mesmo destino reservado aos países periféricos do sistema capitalista.

Numa de suas afirmações mais contundentes, Furtado diz que:

(...) o que falta em nossa economia não são incentivos para investir, mas para poupar. O problema é muito mais profundo do que a simples organização do mercado de capitais. Em vista dos poderosos estímulos ao

*consumo, postos em prática pelas economias avançadas(...) torna-se extremamente difícil para nossa economia em sua presente fase de desenvolvimento, alcançar espontaneamente um elevado nível de consumo.*¹²⁴

Havia também, conforme Furtado deixava claro, uma relutância, junto ao empresariado nacional, em investir em novos ramos, já que estes eram dominados por empresas de capital externo e havia, dessa forma, o temor à concorrência desses grupos internacionais possuidores de técnicas de produção e organização extremamente competitivas, além da questão da utilização e aquisição de patentes.

O mecanismo ideal de obtenção de capitais para promover o desenvolvimento da economia como um todo passaria por uma política fiscal que impedisse o consumo supérfluo das classes abastadas e da classe média, além de um planejamento do Estado para encaminhar esses recursos aos setores essenciais. O capital externo não era visto como parceiro necessário para a política de desenvolvimento planejado, pelo contrário, ele faria um movimento inverso de exportação de renda interna, através do consumo supérfluo para fora do país.

4.2 Os grupos nacionais de pressão e a busca de legitimação de suas posturas

O que é inegável nesse estudo é a constatação de que as posições dos grupos nacionais de diferentes orientações ideológicas mostram-se heterogêneas em virtude de uma disputa interna por posições privilegiadas junto ao Estado,

¹²⁴ FURTADO, Celso. Formação do capital e desenvolvimento econômico. In: A. AGARWALLA N., S. SINGH. eds. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 340-1, *apud* por BIELCHOWSKY. *op. cit.*, p. 143

pois assim, forjar-se-iam como os principais artífices da distribuição de recursos de poder.

Além desse aspecto importante, descortina-se pela abordagem teórica anteriormente traçada a visão de que o processo de expansão de capital mercadoria (DM) norte-americana típica dos anos 40, 50 e 60 estava em pleno vigor. Portanto, podia-se enxergar uma briga por mercados para o consumo de mercadorias e o “impedimento” de países como o Brasil de superar suas dificuldades crônicas, que seriam os estrangulamento referidos pelas diferentes comissões para a efetivação de seu projeto de desenvolvimento.

Claro que essa competição fica, como é idéia dessa dissertação marcar, no andar superior da civilização material de que fala Braudel, ou seja, no mundo das finanças, do jogo e da especulação dos mercados monopolizados, que em última instância, estão postas em discussão por grupos nacionais e estrangeiros, no nosso caso particular, norte-americanos.

Os momentos de constrições externas e os dilemas norte-americanos frente à guerra fria acabam permitindo aos grupos nacionais proeminência no jogo pelo controle efetivo do processo de acumulação de capitais internos em muitos instantes e, até mesmo, fizeram coro à iniciativa dos países latino americanos de encontrar saídas próprias, diferentes dos modelos adotados nos países capitalistas dominantes, como é demonstrado pelo estímulo da ONU na criação da Cepal, que acabou por desenvolver uma teoria original, tanto para o modelo ortodoxo monetarista, quanto para o modelo *keynesiano* aplicado nos anos de reconstrução, da América do Norte e da Europa.

De qualquer forma, foram poucas as vezes em que os interesses dos homens de Wall Street viram-se constrangidos no contexto da guerra fria, deixando de lado, em certo sentido, a perspectiva de avanço rápido de seus negócios na América Latina e no Brasil.

A maior contribuição das Comissões norte-americanas ao Brasil durante as décadas de 40 e 50 não foi a estratégia de desenvolvimento, crescimento

econômico e de ruptura das constrictões à industrialização, já que todas foram efêmeras em suas aplicações, mas sim, a possibilidade de um estudo sistemático e aprofundado das reais condições do Brasil e dos pontos de estrangulamento. Principalmente, a análise realizada pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de 1951/3, contribuiu para a construção de uma *expertise* de negociação por parte dos "técnicos" brasileiros para fazer frente às limitações políticas e econômicas internas na efetivação de qualquer projeto.

A política de Roosevelt, durante a Segunda Guerra, com as Missões Taub e Cooke deram respaldo à discussão que ocorria no plano interno de diversificação da economia através de um projeto de industrialização e, claro, de alocação de recursos à nascente burguesia industrial brasileira, que se coadunava, de alguma forma, ao projeto rooseveltiano de promoção de paz em todo o mundo. O setor neoliberal nacional entendia de forma equivocada os resultados das primeiras Missões norte-americanas e defendia a continuidade de uma política econômica que privilegiasse os setores tradicionais agro-exportadores e estivesse coordenada aos interesses expansionistas de empresários norte-americanos (pensamento esse respaldado pelo encontro de Bretton Woods).

Por um pequeno instante o setor dos desenvolvimentistas privados, comandado por Roberto Simonsen, parecia ter obtido vitória e conseguiu a presença de intelectuais nos principais órgãos de administração e planejamento do primeiro governo Vargas, plantando, desde essa época, a semente do pensamento estruturalista, que seria desenvolvido mais tarde, em meados de 50. Os neoliberais como Gudin, no entanto, concordaram com a aproximação com o governo norte-americano, mas não aceitaram as proposições finais das equipes.

Era importante a aproximação com os Estados Unidos, mas também importante para Gudin era defender tanto as recomendações de Bretton Woods quanto o interesse do setor agro-exportador. Em poucas palavras, o debate que acontecia no âmbito interno americano entre o setor empresarial, capitalista e a

formulação da política de Roosevelt foi, de certa forma, transferida para o Brasil, vinculada à disputa pelo poder também em âmbito nacional.

A Missão Abbink (1948) refaz a linha estratégica norte-americana com relação a América Latina e ao Brasil. Se o Plano Marshall revestiu-se na forma encontrada para execução da política de contenção de Truman, a Missão Abbink encontrou como tática para a América, e em especial para o Brasil, a abertura dos mercados e a elaboração de uma legislação permissiva às remessas de lucros para o exterior. A linha diretiva do contato entre os dois países, realiza-se através do capital privado norte-americano, num processo lógico de expansão de mercados comandado pelo capitalismo americano. O Estado americano e Wall Street, então, assumem novamente uma ligação de mútuo ~~de~~ interesse.

Octávio Gouvêa de Bulhões, chefe da delegação brasileira justifica, dentro da linha do pensamento de Gudin que a tendência dos Estados Unidos, naquele momento, era contrabalançar a falta de importações de mercadorias com exportação de capitais. Se esses capitais não estavam chegando ao Brasil nos níveis desejados era devido a obstáculos existentes em consequência da desorientação econômica dos governos que se sucediam no Brasil.

Num dos pontos conclusivos do Relatório Abbink falava-se abertamente em se distinguir planos de desenvolvimento de planos de reposição. Estes deveriam ser considerados como importações deferidas e financiadas pelo significativo volume de divisas acumuladas pelo Brasil durante a Guerra. Vale a pena reproduzir uma carta de Abbink ao governo americano falando das difíceis negociações entre americanos e brasileiros:

O trabalho da Comissão está chegando ao ponto onde parece que os membros brasileiros podem estar querendo esposar fortes princípios visando a máxima auto-ajuda mais o emprego de assistência e capital privado externo em vez de grandes empréstimos governamentais no desenvolvimento do Brasil. No entanto persiste o pensamento nacionalista da delegação (...) [sugiro] que antes do término da preparação do relatório conjunto,

*alguns encontros(...) sejam realizados nos Estados Unidos(...) meu objetivo é dar aos membros brasileiros a oportunidade de testemunhar o desenvolvimento de nossa livre iniciativa in loco e conversar com homens de negócio, funcionários do governo e do Banco Mundial e assim medir o interesse no desenvolvimento do Brasil através da adoção de medidas corretas.*¹²⁵

Gudin, em alguns de seus textos, dizia que a troca entre os países, classificados por ele como desenvolvidos e subdesenvolvidos, se faria de modo a prejudicar os segundos devido a deterioração dos termos de trocas dos produtos primários. Mas logo se desfez dessa idéia, típica dos estruturalistas, pois Guadin sempre respeitou as colocações de Prebisch (nos alerta Bielchowsky) e chamou para justificar sua nova posição os clássicos do liberalismo, colocando a relação de igualdade das trocas entre diferentes países.¹²⁶

Lourdes Sola (1998) afirma que, no conjunto, a Missão Abbink contribuiu para o estabelecimento de alianças dos técnicos cosmopolitas nacionais com atores relevantes tanto internos quanto externos aos órgãos de decisão. Além disso, acirrou internamente a divisão entre aqueles que defendiam um projeto de desenvolvimento que unisse compatibilidade de desenvolvimento e inflação e aqueles que submetiam o desenvolvimento à política monetarista de controle cambial e antinflacionária; entre aqueles que pensavam em impor restrições ao capital estrangeiro e aqueles que o desejavam com artifícios principais do desenvolvimento.

Contra o receituário da Comissão Abbink se ergueram interesses bem claros no âmbito nacional tanto do setor desenvolvimentista privado quanto do setor nacionalista, pois viam escapar de suas mãos o controle político e o controle da gerência econômica que lhes asseguravam rotas privilegiadas de acumulação de capitais e, portanto, estabelecendo uma competição com os

¹²⁵ Trecho de Foreign Relations of the United States, 1948, vol IX, p. 368. *apud*. Malan, *op. cit.*, p. 33, nota 44.

¹²⁶ É bom lembrar que Braudel coloca também a questão da validade dessa afirmação, mas quando, nesse processo está embutido, de maneira muito clara, o valor de uso e não apenas o valor de troca. Ele faz esta afirmação quando analisa a vida das feiras e mercados europeus modernos. As trocas entre países enfocados nesse trabalho já estão inclusas na lógica capitalista, ou o que Braudel chamaria de não mercado.

setores capitalistas internacionais, ou de maneira mais modesta, pelo menos tentando ganhar maior espaço dentro do mercado nacional

*(...) os jovens nacionalistas (...) foram os primeiros a oferecer resistência tecnicamente qualificada à penetração do credo liberal, sob a forma mais credenciada de assistência técnica, com a qual o governo dos Estados Unidos procurava exercer influência direta sobre os rumos da política econômica brasileira.*¹²⁷

Já Roberto Campos tentou contemporizar a questão. Pregava uma inserção do Brasil na nova ordem econômica mundial do pós-guerra e apostando na participação da burguesia nacional industrial como coadjuvante do capital externo, respaldada minimamente num planejamento estatal de desenvolvimento. Campos defendia um misto de medidas monetárias e fiscais através das quais se poderia evitar prejuízo nos investimentos fundamentais para a transformação estrutural da economia.

A Comissão Mista Brasil-Estado Unidos (1951/3) por sua vez, vem mais uma vez quebrar a união dos interesses capitalistas mais imediatos norte-americanos com os interesses estratégicos do Estado americano, de uma maneira extremamente prejudicial aos interesses dos primeiros¹²⁸. As análises da Comissão respaldavam as teses do nacional desenvolvimentismo, seguindo os passos dados por Prebisch e uma gama importante de intelectuais brasileiros no sentido de pensar e buscar a superação dos estrangulamentos para a industrialização e o fim da pobreza.

O contexto que pôde explicar esta alteração estratégica dos Estados Unidos está localizado na necessidade, mais uma vez, de empreender um

¹²⁷ SOLA. *op. cit.*, p. 92

¹²⁸ MALAN cita uma carta de John Abbink de dezembro de 1948 mostrando ao governo norte-americano que havia um descaso muito grande com a América Latina em função da reconstrução européia e da perspectiva da Guerra da Coréia que havia provocado um mal estar considerável nas relações interamericanas. Não é a toa que 1949 o Congresso norte-americano aprova o Act of International Development que abriu possibilidades de negociações entre os governos de uma forma mais justa através de seu Ponto IV.

esforço de Guerra (Guerra da Coréia), para o qual era vital o apoio dos países latino-americanos. Na reunião ocorrida em Washington em dezembro de 1950, o governo norte-americano já se dispunha a colaborar com um vasto programa de reequipamento e expansão dos diferentes setores de infra-estrutura por intermédio de instituições financeiras oficiais.

A posição do governo norte-americano sem dúvida veio a calhar com os planos desenvolvimentistas da Assessoria Econômica montada por Vargas em seu segundo governo, composta por Cleanto de Paiva Leite, Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira, Ignácio Rangel e Accioly Borges. A idéia da equipe era obter um intenso processo de industrialização através da integração vertical do sistema manufatureiro e da eliminação dos principais estrangulamentos. Priorizavam o capital nacional privado ou público nas áreas estratégicas. O capital estrangeiro deveria ser submetido a uma regulamentação bastante rigorosa assim como a remessa de lucros ao exterior. Esse detalhamento das intenções da Assessoria Econômica de Vargas realizado por Lourdes Sola conclui que as estratégias desse grupo visavam diminuir a influência das flutuações internacionais sobre a economia brasileira e garantir o controle nacional dos setores que regulavam a dinâmica do processo de acumulação de capital.

Roberto Campos, que havia fracassado nas negociações da Missão Abbink, desta vez consegue convencer as autoridades americanas da necessidade de financiamentos de projetos específicos que poderiam alavancar, com o tempo, toda a economia. Malan nos revela, ainda, que havia um patente conflito entre os objetivos iniciais da Comissão Mista e a perspectiva de auxílio dos técnicos brasileiros responsáveis pelo diálogo.

Para o governo norte-americano importava o exame de projetos específicos suscetíveis de imediata apreciação de Instituições financeiras como o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento e o Banco de Exportação e Importação. Já entre os técnicos nacionais havia uma predisposição a não

aceitação de qualquer receituário liberal que, sem dúvida, fazia parte das intenções das autoridades norte-americanas.

Ao final, no entanto, chegou-se a uma situação de confluência de interesses entre os técnicos nacionalistas do setor público e privado e até mesmo entre os neoliberais, pois entendiam ser este um momento inquestionável de aproximação com os Estados Unidos. E o mais importante, as conclusões da Comissão Mista apoiavam a constituição de políticas econômicas nacionais de cunho desenvolvimentista que se confrontavam aos desejos expansionistas do setor monopolista norte-americano.

O Relatório chegou à conclusão de que era inútil tentar estabelecer princípios explicativos e regras universais para resolver problemas considerados específicos de um país em processo de desenvolvimento¹²⁹, o que sem dúvida se aproximou muito dos ideais cepalinos, quebrando com as bases analíticas do FMI. Em suma, Sola argumenta que houve "*(...) a emergência de um compromisso como desenvolvimento acelerado como prioridade número um e como 'idéia-força' unitária, capaz de remover a distância analítica entre cosmopolitas e nacionalistas.*"¹³⁰

A efemeridade das posições norte-americanas diante do desafio de desenvolvimento brasileiro se deu ao sabor das inflexões internas. Entre elas podemos citar as pressões de empresas em seu processo de expansão, a busca dos bancos privados para alocar seus capitais em investimentos seguros, numa ação combinada com o Estado.

Nem bem haviam terminado os trabalhos da Comissão Mista, pressões sociais internas diante dos índices inflacionários, defasagem da balança de pagamentos e escassez de crédito fizeram Vargas e Horácio Lafer assumir uma política mais ortodoxa e impor empecilhos à remessa de lucros, num tom

¹²⁹ Caíram por terra as idéias de cientistas políticos norte-americanos, como S. Lipset e B. Moore, sobre o processo de desenvolvimento econômico.

¹³⁰ SOLA, *op. cit.*, p. 111

extremamente dramático, típico do apelo populista.

Todos os programas estabelecidos com a Comissão Mista foram cancelados, à exceção de dois deles, como represálias às atitudes adotadas pelo Estado Brasileiro e pela linha adotada ao final do governo Vargas. Praticamente os investimentos de instituições financeiras oficiais são extintos até 64, quando os mesmo atores vinculados ao setor neoliberal ou desenvolvimentista não nacionalistas voltam a ocupar cargos decisórios junto ao Estado sem sofrer, no entanto, as pressões típicas das esferas políticas, limitadoras de seus planos de desenvolvimento anteriores.

As políticas ortodoxas ou não adotadas nas diferentes fases dos governos de Dutra, Vargas, Kubitschek e Goulart estavam mais vinculadas à luta interna por poder de alocação dos recursos econômicos e políticos em competição com capital norte-americano do que à estrita observância de um receituário do FMI, BIRD, EXIBANK ou qualquer outra instituição financeira norte-americana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ciclo sistêmico de acumulação norte-americano se afirmou sob o chamado capitalismo de corporações como nos adverte Arrighi. A fase de expansão do capital-mercadoria (DM) ocorreu ao longo das três décadas pós Segunda Guerra, expandindo o modelo fordista-taylorista à diferentes regiões do globo como âncora de grupos capitalistas norte-americanos. Entre o momento de afirmação ~~do~~ desse novo ciclo sistêmico e o declínio do anterior (o britânico) vários grupos de pressão dos países latino-americanos, e em especial do Brasil, lutavam pelo controle de recursos de poder privilegiados durante o desmonte dos chamados Estados oligárquicos.

Vários grupos nacionais entre eles militares, industriais, burocratas e latifundiários desejam controlar um maior número de recursos de poder. A viabilidade de atingirem o objetivo proposto era maior quando esses grupos fossem considerados gestores do projeto de desenvolvimento brasileiro. A mobilização desses grupos sociais em torno de linhas de desenvolvimento para o país os colocavam como candidatos ao controle efetivo de porções essenciais do Estado e, portanto, artífices do deslocamento de grupos já cristalizados no poder. Nas várias mudanças de posição norte-americana em relação à política externa durante os anos 40 e 50 insere-se a tentativa dos grupos de pressão brasileiros, em busca de espaço privilegiado de poder, de avalizar seu projeto de desenvolvimento junto aos técnicos e autoridades dos Estados Unidos. A política externa norte-americana zigzagueante nem sempre indicava que a aprovação do projeto de grupos nacionais seria o caminho mais curto ao poder. A desaprovação de técnicos norte-americanos de mecanismos de controle econômico instituídos por gestores da economia nacional significou, no início dos anos 50, a chave para a conquista e permanência de grupos nacionais junto ao Estado.

As diferentes posturas assumidas pelos Estados Unidos não podem ser

tomadas como ações deliberadas dentro de um projeto coerente de apenas um grupo. Assim como no Brasil, as décadas de 40 e 50 marcaram aquele país com disputas de grupos sociais por parcelas significativas de poder. Isolacionistas, expansionistas, republicanos, democratas, capitalistas de Wall Street, industriais, burocratas e militares estabeleceram alianças e propuseram projetos, tanto para o âmbito interno quanto externo, para a consolidação de sua economia e de proteção do território. Essas disputas, mais que locais, ganharam uma dimensão mundial, já que as condições conjunturais permitiram aos Estados Unidos concentrar a maior parte do capital mundial e lançar as bases de um novo sistema de gestão alicerçado em um sistema monetário implementado em Bretton Woods, por um relacionamento político através do Fórum das Nações Unidas e, finalmente, pela força concretizada pelo domínio tecnológico atômico.

O novo sistema de gestão mundial foi regido por diferentes lógicas. O projeto rooseveltiano de distribuição de poder previa que o desenvolvimento dos países mais pobres asseguraria a nova ordem mundial, sendo, portanto, fundamental a participação do Estado norte-americano como agente de reconstrução mundial, em detrimento dos grupos capitalistas mais agressivos. Por outro lado, a política implementada por Truman combinava o arcabouço institucional proposto por Roosevelt e o desejo de expansão do modelo capitalista norte-americano (capitalismo de corporações) como principal gestor dessa nova ordem. Nesse sentido, a perspectiva de desenvolvimento dos países mais pobres para a sustentação da nova realidade mundial passava agora para a iniciativa privada e para os grupos capitalistas que vislumbravam nessa tarefa a condição de afirmação do capitalismo norte-americano.

É justamente na fimbria do processo de construção do ciclo sistêmico norte-americano de acumulação de capital que os grupos brasileiros (especialmente os chamados nacionais-desenvolvimentistas) encontraram espaço para lançarem-se ao poder como gestores de um projeto de desenvolvimento industrialista conduzido pelo próprio Estado. Desta forma, não

foram poucos os obstáculos colocados para o capital estrangeiro (no nosso caso norte-americano) assenhorar-se do processo de industrialização e de acumulação de capital que estavam nas mãos, nesse momento, de setores da burguesia nacional.

Na trama das relações dialéticas apontadas é possível o reconhecimento, numa outra perspectiva, da problemática do imperialismo. A tecitura de laços de dominação não pode ser apontada como exclusivamente vinculada ao projeto de um Estado sobre outros, mas sim, construída por grupos capitalistas de um Estado (que se utilizam de sua estrutura para implementar a dominação) com anuência de vários outros grupos capitalistas, inclusive de outros Estados, desde que referendada sua atuação frente aos Estados que dominam e garantida possibilidade de acumulação de capital. O chamado imperialismo não se constitui um movimento (se fosse possível traduzi-lo numa trajetória observável) de fora para dentro, mas sim, num movimento que parte de fora e encontra correspondência interna, numa relação de complementaridade e não de dominação e mera exclusão.

Outro ponto importante no estudo realizado é a possibilidade da análise do modelo teórico dos ciclos sistêmicos de acumulação de capital proposto por Braudel e complementado por Arrighi. O objeto de pesquisa normalmente se localiza nos atores principais, ou seja, sobre os grupos capitalistas que articulam o sistema mundial de trocas ou sobre os Estados que lhes deram sustentação. As relações econômicas e políticas entre Brasil e os Estados Unidos nas décadas de 40 e 50 revelam possibilidades de análises sobre resistências de grupos e ou Estados que se encontravam sem possibilidades de aproveitar-se da decadência de um ciclo sistêmico para a consolidação de seu próprio. Os grupos capitalistas brasileiros tentaram empreender uma resistência à perspectiva sombria de ficarem novamente nas franjas e como as sobras do novo sistema que se construía. O nacional-desenvolvimentismo representou um projeto próprio da América Latina, iniciado com o Estado populista e que prosseguiu durante a

ditadura militar, numa dupla tentativa de integrar o Brasil no circuito das relações capitalistas internacionais e, ao mesmo tempo, tentar garantir, pelo menos em parte, setores estratégicos da economia nas mãos de setores da burguesia nacional.

As missões de estudo econômico norte-americanas constituíram-se em indicadores importantes para a observação das proposições teóricas que nortearam a pesquisa. As missões puderam revelar as diferentes posturas assumidas pelos Estados Unidos durante a consolidação do ciclo sistêmico norte-americano.

A Missão Cooke trouxe em seu bojo os ideais rooseveltianos de criação de uma nova ordem mundial, quando, pelo menos a princípio, os grandes interesses capitalistas foram minimizados. Ainda com relação à Missão Cooke, entende-se o amplo apoio às iniciativas industrializantes que se afirmavam através dos nacionalistas do setor privado, colocando-os em posição privilegiada diante da distribuição de recursos de poder iniciada com a política de compromissos de Vargas.

O apoio dos técnicos norte-americanos às iniciativas propostas por um grupo nacional, que possuía um projeto de desenvolvimento que privilegiava a iniciativa privada do próprio país, os nacionais-desenvolvimentistas do setor privado, possibilitou diferentes leituras: forneceu lastro e legitimidade ao projeto de desenvolvimento; contribuiu para a constituição de um corpo técnico nacional responsável pelo planejamento e proposição de políticas de desenvolvimento, em tese, isolado das lutas diretas da arena política; colocou em destaque atores sociais que apoiavam o plano de desenvolvimento em questão, facilitando seu acesso a nichos privilegiados de poder junto ao Estado. De outro lado, o reconhecimento por parte desses mesmos grupos brasileiros do diagnóstico correto realizado sobre a realidade nacional pelas missões norte-americanas, configurou os Estados Unidos com parceiro no projeto de desenvolvimento e não como interventor e usurário.

A Missão Abbink (1948) trouxe à tona os conflitos internos de cada um dos países envolvidos. Nos revelou Estados Unidos a disputa daqueles que viam a centralidade dos fluxos de capitais a esse país como algo positivo com os grupos inspirados nos ideais roseveltianos. Os primeiros imprimiram, nas relações comerciais e de auxílio aos projetos de desenvolvimento, limitações ao fortalecimento dos planos da burguesia industrial local. Portanto as práticas de gestão do comércio e da linha de desenvolvimento neoliberais brasileiras foram apoiadas pelos técnicos norte-americanos, fato que consolidou a posição de seus formuladores e incentivadores em posições-chaves de controle do Estado brasileiro, desalojando em parte os grupos da burguesia brasileira de posições-chaves da gestão econômica.

Mais uma vez pode-se estabelecer a relação entre a consolidação de posições junto ao Estado de grupos de técnicos, artífices do desenvolvimento nacional baseado em políticas e práticas neoliberais, e a constituição de uma imagem dos Estados Unidos com parceiro de relações comerciais e políticas maduras.

A Missão Abbink nos revela também a própria condição de continuidade da expansão do capitalismo de corporações norte-americanas, bem como que a política de contenção do país passava por um movimento contrário ao de apenas concentração do fluxo de capitais, exigia uma política creditícia e expansionista, fato que mais uma vez deslocou e relativizou a influência de grupos no poder. No Brasil, da mesma forma, os grupos desenvolvimentistas do setor privado pressionavam no sentido de dar continuidade ao projeto de substituição de importações que haviam iniciado, mas obstaculizado, em parte, pela política neoliberal adotada pelo Estado.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953) constituiu-se no ponto de inflexão tanto por suas linhas mestras iniciais, quanto por sua não continuidade. No primeiro momento, a Guerra da Coreia e as necessidades do processo de expansão do capitalismo de corporações incentivou poderosamente

as políticas nacionais de desenvolvimento lastreadas num projeto que implicava no fortalecimento de setores da burguesia nacional que viam no Estado o grande agente desse processo. O direcionamento dos pareceres dos técnicos norte-americanos assemelhava-se no arcabouço de idéias próprios da Cepal, ou seja, projetos que buscavam o desenvolvimento do país como um todo e implicavam em intensa distribuição de recursos de capital. A Comissão também previa que os projetos, em sua maioria no setor de transporte e energia conseguiriam financiamentos privilegiados, compondo a intenção do governo dos Estados Unidos em patrocinar a construção do continente como já o fazia com o Plano Marshall para a Europa e para o Japão.

Inegavelmente, no plano nacional, as idéias do grupo desenvolvimentista, apoiadas de um lado pelos pareceres da Comissão e, por outro pelas idéias cepalinas, foram catapultados à condição de artífices dos planos de desenvolvimento, trazendo consigo, junto ao Estado, setores dos militares, dos industriais e setores da classe média. Mais uma vez os Estados Unidos são vistos como parceiros no projeto de inserção do Brasil na economia internacional.

O fim da Guerra da Coréia e o início da política de contenção instituída por Truman, colocaram definitivamente os setores capitalistas norte-americanos de acordo com Washington. A liberação de capitais para a implementação dos projetos analisados pela Comissão Mista no Brasil é suspensa. Toda a ajuda em relação aos projetos de desenvolvimento passam à tutela dos Organismos Internacionais, pela iniciativa privada e por investimentos de capitalistas.

No Brasil, durante o segundo governo Vargas, os neoliberais que ainda mantinham-se em funções de decisão, enfrentaram a crise cambial e inflação, apelando para práticas nada convencionais ao seu receituário na resolução dos problemas. Ao mesmo tempo os tênues laços interclassistas que apoiavam Getúlio começam a desabar frente às demandas antagônicas junto ao Estado. É nesse instante que os grupos de pressão que se alojaram no poder, tanto de técnicos quanto de grupos sociais se posicionam de forma a negar o avanço dos

capitalistas norte-americanos sobre as oportunidades de investimento que existiam no Brasil e preservá-los em sua maior parte, à burguesia nacional, amparada pelo Estado.

A manutenção e consolidação da condição de gestor da política de desenvolvimento e do próprio Estado, nesse momento, se fez na refutação parcial do capitalismo de corporações norte-americano no Brasil, numa tentativa de promover os capitalistas nacionais como partícipes da nova ordem internacional criada, rejeitando papéis secundários. Ao longo de todo o período populista, as linhas de crédito ao Brasil restringiram-se à iniciativa privada. Apenas a sujeição ao receituário das instituições financeiras internacionais restabeleceria a possibilidade créditos em condições pouco melhores.

Desse modo o Estado, como instrumento de setores da burguesia nacional, responsabilizou-se pela promoção de investimentos de infra-estrutura e na indústria de base, considerado prioritário na consecução de um projeto nacional de desenvolvimento, deixando a indústria de bens duráveis ao capital internacional.

BIBLIOGRAFIA**FONTES DOCUMENTAIS**

BRASIL - Presidência da República. *Plano Salte*. Relatório apresentado pelo Administrador Geral ao Exmo. Sr. presidente da República, sobre as operações do Plano Salte, de 1949 a 1951. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1953.

BULHÕES, Octávio Gouveia de. *À margem de um relatório*. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950.

ESTADOS Unidos Ds. Agency for International Development. *Propose economic assistance programs fy 1967*. Washington: US Gout Print Off, 1967.

ESTADOS Unidos. *Foreign relations of the United States*. Washington: Government Printing office, 1947.

FUNDAÇÃO Getúlio Vargas. *A Missão Cooke no Brasil: Relatório dirigido ao presidente dos Estados Unidos da América pela Missão Técnica Americana enviada ao Brasil*. Trad. Centro de Estudos de Problemas Brasileiros da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1949.

FUNDAÇÃO Getúlio Vargas. *Relatório de Viagens de estudos aos estados Unidos*. Rio de Janeiro.: FGV, 1967

GRUPO Misto BNDE-CEPAL. *Análise e projeções do desenvolvimento econômico*. R.J.: BNDE, 1957.

UNITED States Departament. *Paz e Guerra; a política exterior dos Estados Unidos da América de 1931 a 1941*.

ROOSEVELT, F.D. *Nossa democracia em ação*. Porto Alegre: Globo, 1942.

LIVROS, TESES E PERIÓDICOS.

- ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso: cem anos de política-econômica republicana. 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens de nosso Tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto/São Paulo: UNESP, 1996.
- AZNAR, Guy. *Trabalhar menos para trabalharem todos*. São Paulo: Scritta, 1995.
- BALESTRIERO, Geraldo Élvio. *Gênese do planejamento econômico no Brasil*. São Paulo: Tese de Doutorado em História Econômica. Universidade de São Paulo, 1996.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. *O Momento Neoliberal na Dinâmica Histórica Latino-Americana*. São Paulo: Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 1997.
- BAER, W. *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- BAUER, Carlos. *Contribuição para a história dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo: Pulsar, 1995, v. 2
- BEMIS, Samuel Flagg. *The Latin American Policy of the United States: an historical interpretation*. New York; Harcourt: Brace and Company, 1943.
- BIELCHOWSKY, Ricardo. *O pensamento econômico brasileiro*. 2. ed., Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- BORGES, Celia Regina Congilio Borges. A atual reestruturação produtiva e a crise econômica global. *Revista Lutas Sociais*. n. 1, NEILS, 1996. pp.89-102.
- BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII*. São Paulo: Martins Fontes, 1996, v. 3.

- BRAUDEL, Fernand. *O Mediterrâneo: o Mundo Mediterânico na Época de Filipe II*. São Paulo: Martins Fontes, 1984. Coleção. Biblioteca de História, v.2.
- CAMPOS, R. *Ensaio de História Econômica e Sociologia*. Rio de Janeiro: Apec, 1969.
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Difel, 1977.
- CARONE, Edgard. *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)*. São Paulo: Difel, 1976.
- _____. *A Terceira República (1937-1945)*. São Paulo: Difel, 1976
- _____. *A Quarta República*. São Paulo: Difel, 1980.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *A Fala dos Homens: Análise do Pensamento Tecnocrático (1964/1981)*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- _____. Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. *Revista Dados*. Rio de Janeiro, n. 3, 1991. v.34.
- DOBB, Maurice. *Evolução do Capitalismo*. R.J.: Zahar, 1965.
- DRAIBE, Sonia. *Rumos e metamorfose. Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DUMBRELL, John. *The Making of US Foreign Policy*. Manchester and New York: Manchester University Press, 1950.
- FAUSTO, Boris (org.) *O Brasil Republicano, Economia e Cultura*. São Paulo: Difel, 1984, v.4.
- FIGUEIREDO, Argelina C. *Democracia ou Reformas? Alternativas Democráticas à Crise Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

- FREITAS JR., Norton Ribeiro. *O Capital norte-americano e Investimentos no Brasil: características, perspectivas de um relacionamento econômico - 1950 a 1990*. São Paulo. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 1993.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fondo de Cultura, 1961.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1967.
- GORZ, A. *Adeus ao proletariado*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- GUDIN, Eugênio & SIMONSEN, Roberto. *A controvérsia no planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro.: IPEA/INPES, 1978.
- HILFERDING, R. *O capital financeiro*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.
- HOBBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos, o Breve Século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. São Paulo: Forense-universitária/Edusp, 1975.
- JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*. R.J.: Fundo de Cultura, 1962.
- JORNADAS Fernand Braudel. *Fernand Braudel e a História*. Chateaufallon, Trad. Pedro João. Coleção Teorema, 1985.
- KURZ, Robert. *O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- LAMOUNIER, Bolívar. O Brasil autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPAN, A. (org.) *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- LAMOUNIER, Bolívar & SOUZA, Amaury. Democracia e reforma institucional no Brasil: uma cultura política em mudança. *Revista Dados*. Rio de Janeiro, n. 3, 1991, v. 34.
- LAVAREDA, Antônio. *A democracia nas urnas. O processo partidário eleitoral*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.

- LEFF, Nathaniel H. *Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-1964*. Nova York: Wiley, 1968.
- LEITE, Márcia de Paula. *O futuro do trabalho: novas tecnologias e subjetividade operária*. São Paulo: Scritta, 1994.
- LIPSET, Seymour Martin. *O homem político*. Rio de Janeiro: Zahar. s/d.
- LINZ, Juan. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown & Reequilibration*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1978.
- LOUREIRO, Maria Rita. *Os economistas no governo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- MALAN, Pedro et al. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPE, 1977.
- MARTINS, Carlos Estevam. *Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1977. Biblioteca de Ciências Sociais, v. 1.
- MARTINS, Luciano. "The 'Liberalization' of Authoritarian Rule in Brazil" In: O'DONELL, G. & SCHMITTER, P. (org.). *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press., 1986.
- MATTOSO, Jorge. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1996.
- MOORE JR., Barrington. *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. Lisboa: Cosmos/ São Paulo: Martins Fontes, s/d.
- MORAES, Antonio Carlos de. O projeto neoliberal e o mito do Estado mínimo; *Revista Lutas Sociais*. São Paulo, n. 1, NEILS, 1996, pp.81-88.
- MOURA, Aristóteles. *Capitais estrangeiros no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1960.
- MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões - Relações Internacionais do Brasil durante e após a II Guerra*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- NEGRÃO, João José de Oliveira. O governo FHC e o neoliberalismo. *Revista Lutas Sociais*. São Paulo, n. 1, NEILS, 1996, pp.103-112.

- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PRADO JR, Caio. *A Revolução Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966.
- OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- PERKINS, Dexter. *A época de Roosevelt, 1932-1945*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967.
- PRZERWORSKI, Adam. *Transitions to Democracy in Democracy and the Market*. Cambridge : Cambrigde University Press, 1991.
- RÉMOND, René. *O Século XX, de 1914 aos nossos dias*. 8. ed., São Paulo: Cultrix, 1974.
- SCALETSKY, Eduardo Carnos. *Dois projetos para o Brasil 1945:1954; uma análise dos projetos da Missão Abbink, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do grupo Misto BNDE-CEPAL*. Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado - FEA - 1988.
- SCHURMANN, Franz. *The Logic of World Power: an Inquiry into the Origins, Currents and Contradictions of World Politics*. Nova York: Pantheon Books, 1974.
- SIMONSEN, Roberto. *Alguns aspectos da política econômica mais conveniente para o Brasil*. São Paulo: Federação das Indústrias, 1943.
- SKIDMORE, Thomas. *De Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Saga, 1982.
- SOLA, Lourdes. *Idéias econômicas, decisões políticas: Desenvolvimento, Estabilidade e Populismo*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil. 1945-1964*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- STEIN, Herbert. *Presidential economics: the making of economic policy from Roosevelt to Reagan and beyond*. New York: Simon and Schuster, 1984.
- STEPAN, A. *Authoritarian Brazil*. New Haven: Yale University Press., 1973
- SUZIGAN, Wilson. *Indústria: política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

- THOMPSON, E. P. *A Formação da classe operária inglesa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. *A miséria da teoria ou um planetário de erros*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- TORRE, Juan Carlos. O encaminhamento político das reformas estruturais. *Revista Lua Nova*. CEDEC, n. 37, 1996.
- TOTA, Antonio Pedro. *O Imperialismo Sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- VILLELA, A.V., SUZIGAN, W. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.
- WRIGHT, Antonia F. Pacca de A. *Desafio Americano à Preponderância Britânica no Brasil: 1808-1850*. São Paulo: Nacional/ Brasília: INL. Coleção Brasiliana, 1978. v. 367
- _____. A posição dos Estados Unidos e a independência brasileira. In: *Anuário do Museu Imperial*. Petrópolis; Museu Imperial, 1974. pp. 65-70.