

Ideologia e projeto de desenvolvimento e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)

Thiago Reis Marques Ribeiro*

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo tratar da *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos* (1951-1953) e o seu papel na construção de uma ideologia e de um projeto desenvolvimentista no Brasil. A Comissão Mista procurou elaborar, além de um *Relatório Geral* – importante por sua originalidade e detalhamento com que leva adiante a análise da economia brasileira de então –, 42 projetos concretos de investimentos, especialmente na área de infra-estrutura energética e de transportes. Contando com membros do governo dos EUA e do Brasil e tendo existido durante o tenso contexto geopolítico da Guerra Fria, procuraremos destacar a influência que tal contexto exerceu sobre o processo de desenvolvimento capitalista brasileiro e, neste sentido, qual o papel da Comissão. Daremos ênfase às causas apontadas pela Comissão para o crescimento econômico, seus obstáculos e qual estratégia prescrita para a sua permanência.

Palavras-Chave: Desenvolvimentismo; Comissão Mista Brasil-Estados Unidos; Planejamento econômico.

Introdução

É comum no interior da historiografia travarem-se intensas batalhas sobre o caráter da política econômica adotada pelos diversos governos do período da história republicana compreendida no “interstício democrático” entre 1945 e 1964. Em verdade tais batalhas se travam acerca dos mais diversos temas e dos mais diversos períodos, dado o caráter *político*, inevitável, dos diversos entendimentos sobre os processos históricos. Porém, sendo o nosso interesse particular o período “clássico” desenvolvimentista, em especial o segmento que vai da Segunda Guerra ao golpe de 1964, buscaremos salientar outros aspectos da *ideologia* e do *projeto desenvolvimentista* não tão bem salientados *enquanto componentes da ideologia e do projeto desenvolvimentista, i. e., a influência do capitalismo e do Estado estadunidense na construção desta ideologia e projeto*. Com este escopo, tomamos como caso neste trabalho o caso da *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU)*, que funcionou de junho de 1951 até

* Mestre em História Social pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense e Professor de História da rede pública de ensino.

(formalmente) dezembro de 1953.¹

A Comissão Mista se encontra na trajetória de cooperação econômica entre Brasil e os Estados Unidos que remontam ao período da Segunda Guerra Mundial. É sabido do empréstimo do *Export-Import Bank (Eximbank)* para a construção da *Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)* – avalizado por Guilherme Guinle, seu primeiro presidente² – e de como o tenso período de guerra foi determinante para este acordo. Porém, esta não foi a única experiência de cooperação econômica ocorrida neste período. Outras experiências, ditas de *cooperação técnica*, buscavam levantar os principais problemas da economia brasileira, seus pontos mais críticos e recomendar medidas para promover um maior *desenvolvimento econômico* do Brasil – desenvolvimento entendido estritamente como *crescimento econômico capitalista*. Os casos mais emblemáticos deste tipo de missão de cooperação técnica foram a *Missão Taub* (1941), a *Missão Cooke* (1942) e *Missão Abbink* (1948).

A explicação do apoio do governo americano a um programa de desenvolvimento econômico brasileiro no período da Segunda Guerra é possível tanto do ponto de vista da instrumentalização política deste fato – ou seja, através deste apoio econômico trazer o Brasil para a órbita geopolítica dos Estados Unidos no conflito mundial – quanto das necessidades inerentes à própria participação brasileira no conflito. Esse último motivo é explícito na documentação produzida pela Missão Taub e pela Missão Cooke sob diversos ângulos: o da necessidade de se recuperar o sistema de transporte para melhorar o escoamento de matérias-primas estratégicas; o da escassez de praça marítima durante o conflito, impossibilitando os Estados Unidos de suprirem as demandas por produtos industrializados, sendo desejável que o Brasil produzisse em seu próprio território de uma boa parte destes produtos; além de outras questões.

Segundo Malan *et al.*, trata-se das primeiras análises da economia brasileira que de fato tinham como fito, concretamente, o incremento da economia brasileira; *i. e.*, a aceleração do desenvolvimento capitalista no Brasil.

[...] a substituição de importações por produção doméstica é frequentemente apresentada (e criticada), na literatura dos anos 50 e 60, como uma “estratégia” de caráter autárquico e “nacionalista”, visando a objetivos conflitantes com a expansão e a liberalização do comércio internacional. Entretanto, durante a primeira metade da

1 O presente trabalho baseia-se nos resultados e conclusões que chegamos a partir de nossa pesquisa que redundou em nossa Dissertação de Mestrado: RIBEIRO, Thiago Reis Marques. “Das missões à comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão Abbink” (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)”. Dissertação (Mestrado em História Social). Niterói: UFF, 2012.

2 HONORATO, Cezar; OLIVEIRA, Geraldo Beauclair. “A economia brasileira durante a Segunda Guerra Mundial”. In: COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Segunda Guerra Mundial: um balanço histórico*. São Paulo: Xamã; USP, FFLCH, Departamento de História, 1995.

década de 40, as formulações mais precisas da necessidade de que o Brasil desenvolvesse indústrias substitutivas de importações são provenientes de orientação do governo norte-americano visando a aumentar a contribuição do Brasil para o esforço de guerra e a reduzir os custos envolvidos na escassez de espaço para o transporte marítimo.³

Portanto, os relatórios produzidos pelas Missões Taub e Cooke, segundo esses autores, seriam pioneiros na busca das causas do crescimento econômico, seus entraves e formas de estimular seu desenvolvimento. Independente de entrarmos na discussão da pertinência ou não das considerações dos referidos autores, cabe considerar que, no entanto, consideramos de fundamental importância a influência norte-americana na construção da ideologia e do projeto de desenvolvimento capitalista brasileiro, em especial aquele que de fato conheceu implementação concreta nos anos posteriores. O segmento dos desenvolvimentistas caracterizado por Bielschowsky de *desenvolvimentista do setor público não nacionalista*.⁴ Importante destacar também que data desta época as recomendações e a implementação de um regime de controle seletivo das divisas para importação, o que veio a ser tornar uma importante ferramenta promotora do desenvolvimento – em especial o industrial – defendida por diversos matizes desenvolvimentistas. Portanto, o que era controle de importações por parte do Brasil era *controle de exportações* por parte dos Estados Unidos. Também data deste período da Segunda Guerra as recomendações no sentido do estabelecimento de um *banco de investimentos*, portanto, uma instituição financeira que pudesse fazer empréstimos de longo prazo para fazer face aos imperativos da aplicação de um programa de desenvolvimento econômico – sendo mais comum na época o termo *reaparelhamento econômico*.

Passada a conjuntura da guerra, a disposição do governo dos Estados Unidos em contribuir com um programa de desenvolvimento econômico também se arrefece, fato anda mais agudizado com a entrada em vigor do plano de ajuda para a reconstrução dos países europeus destruídos pela guerra – excetuando-se, é claro, os países do emergente bloco socialista: o conhecido *Plano Marshall*. Este fato é recebido com forte descontentamento por parte das autoridades brasileiras, pois estas se sentiam “merecedoras” de algum tipo de ajuda econômica por força dos esforços dispendidos durante o conflito mundial, o que gerou um uso intensivo do aparato econômico nacional que demandava fortes investimentos de reaparelhamento; este descontentamento era ainda maior pelo fato de ser contemplado pelos empréstimos do Plano Marshall países outrora

3 MALAN, Pedro *et al.* *Política externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977, p. 27.

4 BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

inimigos na guerra, como Itália e Alemanha.⁵ É nessa conjuntura de pressões por empréstimos do Brasil que tem curso mais uma experiência de cooperação econômica entre Brasil e Estados Unidos: a *Missão Abbink*, em 1948. Some-se a esta conjuntura a emergência explícita da *Guerra Fria* e, no caso do Brasil, a proibição do PCB. Portanto, a Missão Abbink deve ser entendida tendo em mente esses elementos da conjuntura e sabendo que tal missão seria instrumentalizada politicamente – tanto pelo governo norte-americano, quanto por brasileiros partidários de uma aproximação com os Estados Unidos e de afastamento dos “perigos comunistas” internos.

Apesar deste intento de obter um efeito político através da Missão Abbink, as autoridades do governo norte-americano tinham expressas orientações no sentido de *não firmar nenhum tipo de acordo que envolvesse empréstimos*: apesar de reconhecer as grandes necessidades de investimentos para poder levar à cabo um programa que promovesse o crescimento econômico brasileiro – especialmente na área de infra-estrutura energética e de transportes –, a linha que os trabalhos da Missão Abbink deveria seguir era o do “*self-help*”, *i. e.*, deveriam ser esgotados os meios *internos* de captação de poupança que pudessem ser implementados em um programa de investimentos.⁶ Com este escopo, as principais recomendações eram que se criassem dispositivos que pudessem canalizar os recursos dos *fundos de pensão, de seguros e de capitalizações* para uma instituição que pudesse encaminhá-los para financiar projetos de desenvolvimento econômico. Segundo o entendimento da Missão Abbink, estes recursos – e outros de origem fiscal – não exerceriam pressões inflacionárias e, portanto, eram os mais adequados; afinal, outro importante elemento que deprimiria o desenvolvimento econômico era exatamente a forte escalada inflacionária verificada desde a Segunda Guerra. Afim com este último ponto, fortes medidas de caráter *contracionista* também foram recomendadas pelo *Relatório Final*⁷ da Missão, especialmente na área monetária, creditícia e fiscal.

Como dito anteriormente, havia o “sentimento” de que o Brasil era merecedor de empréstimos por causa de sua participação na Segunda Guerra – como as autoridades brasileiras gostavam de lembrar, o único país da América do Sul a enviar tropas terrestres para o campo de batalha. A expectativa de parte do empresariado também era de que o Brasil receberia um aporte de recursos em função dos trabalhos da Missão Abbink; na ausência de tais empréstimos e com as medidas creditícias contracionistas recomendadas pelo *Relatório Final*, o empresariado não

5 UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1949. The United Nations; The Western Hemisphere. Volume II.* Washington: United States Government Printing Office, 1975, p. 553.

6 *Id.*, *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1948. The Western Hemisphere. Volume IX.* Washington: United States Government Printing Office, 1972.

7 O *Relatório Final* da Missão Abbink foi publicado, em português, em 1949. COMISSÃO MISTA BRASILEIRO AMERICANA DE ESTUDOS ECONÔMICOS (CMBAAE). *Relatório Final, vol. I.* Rio de Janeiro, 1949.

teve uma atitude das mais entusiasmadas com a Missão. Na *II Conferência da Classe Produtora (CONCLAP II)*, por exemplo, o empresariado lá reunido manifestou o seu descontentamento com a Missão:

O “incidente” Abbink, como alguns denominam a tese equivocada dos norte-americanos, terá a recíproca nacionalista em Araxá, onde se pretende, inclusive, demonstrar, com a pulsação de nossa vitalidade de povo empreendedor e progressista, que já evoluímos francamente para o estágio da industrialização.⁸

Entre os próprios membros da seção norte-americana da Missão havia a consciência de que algo deveria ser feito para conseguir uma maior simpatia para as recomendações contidas no *Relatório*. O próprio chefe da delegação norte-americana John Abbink mostra uma certa contrariedade com os resultados da Missão. Mesmo que, como ele mesmo diz, nunca tenha “acreditado em um ‘Plano Marshall para a América Latina’”, este nota que, por causa do excesso de preocupação com as questões européias, não pôde evitar um forte impressão de que as questões inter-americanas foram fortemente negligenciadas.⁹ Mesmo os resultados positivos do trabalho da Missão poderiam ser postos a perder caso não ocorresse, na próxima mensagem presidencial para o Congresso, alguma referência que expressasse que a América Latina não seria esquecida. Mesmo um tímido gesto neste sentido “ajudará no presente estado dos negócios”.¹⁰

Dados os resultados insatisfatórios da experiência da Missão Abbink – *insatisfatórios do ponto de vista da conjuntura mais imediata, mas não da aplicação posterior de parte de suas recomendações* –, logo após o fim da referida missão se aventa a possibilidade de uma nova experiência de cooperação técnica, e isto da parte do governo brasileiro. Os clamores por uma novo tipo de missão se tornam mais intensos após o anúncio por parte do governo Truman do *Programa do Ponto IV* e da aprovação pelo Congresso norte-americano do *Act of International Development*, que disponibilizaria recursos para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Neste sentido, já em 1949 se iniciam as negociações para o estabelecimento de uma nova missão econômica que, desta vez, pudesse contar com uma desejável fonte de recursos para trazer a efeito o programa de reaparelhamento econômico. Neste mesmo ano, Dutra faz uma visita aos Estados Unidos para, segundo o governo brasileiro, retribuir a visita de Truman ao Brasil em 1947, ocasião em que foi assinado o *Tratado Inter-*

8 CONCLAP *apud* DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 161.

9 UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1948...*, *op. cit.*, p. 373.

10 *Ibid.*, p. 375.

Americano de Assistência Recíproca (TIAR), sob os auspícios da doutrina da “defesa hemisférica”. Apesar desta motivação apresentada, se esperava que algo pudesse ser oferecido pelos Estados Unidos e que pudesse ser anunciado quando do retorno para o Brasil, de preferência uma sinalização no sentido de conceder empréstimos.

As negociações seguem no ano de 1950 através de troca de notas e reuniões entre membros dos dois governos. Em abril de 1950, por ocasião de uma reunião dos embaixadores dos países americanos no Rio o Ministro Raul Fernandes claramente faz um pedido de empréstimo para o governo dos Estados Unidos. Em 21 de outubro de 1950 o Ministério das Relações Exteriores envia formalmente um pedido de cooperação econômica, sendo anexado à nota verbal enviada à Embaixada dos Estados Unidos um memorando onde se detalha as áreas que deveriam ser priorizadas no programa de investimentos, já que desta vez, se poderia dispor de um empréstimo por parte do Eximbank e do Bird.¹¹ Em 19 de dezembro, em nota da Embaixada dos Estados Unidos, é firmado o interesse de seu governo em aceitar o pedido brasileiro.¹² Importante destacar que em dezembro já se sabia o resultado das eleições presidenciais que ocorrera naquele ano e que Getúlio Vargas novamente ocuparia o cargo maior do Executivo Federal. Ressalte-se que dada a vitória de Vargas, imediatamente foi anunciado o nome de João Neves da Fontoura como Ministro das Relações Exteriores, entabulando este desde novembro de 1950 negociações preparativas com as autoridades norte-americanas para a *IV Reunião de Chanceleres Americanos*, a ocorrer em março de 1951. Aliás, seria exatamente nesta reunião que se delinearía mais precisamente a forma através da qual se concretizaria o referido acordo para a formação daquilo que viria ser a nova edição das experiências de cooperação técnica entre os dois países: a *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos*. Mas algo já estava claro de antemão: na referida IV Reunião dos Chanceleres os Estados Unidos buscariam definir os termos da cooperação dos países do continente na Guerra da Coreia, iniciada no ano anterior. Portanto, as negociações em torno dos empréstimos para o programa de reaparelhamento econômico deveriam coexistir, no mínimo, com aquelas em torno das questões militares e geopolíticas internacionais.¹³

A esta altura já estavam definidas quais seriam as instituições financiadoras, mas não o

11 COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Relatório Geral*, vol. 2. Rio de Janeiro, 1954, p. 19-29 (“Nota verbal do Ministério das Relações Exteriores à Embaixada Americana”). Neste *volume 2 do Relatório Geral* estão inclusos dados estatísticos, nominatas dos membros da Comissão Mista e suas funções, resumos dos projetos elaborados, vasta contabilidade, além de alguns documentos e legislações pertinentes à constituição da Comissão, como esta nota verbal do Ministério das Relações Exteriores e a nota em resposta da Embaixada dos Estados Unidos, posteriormente citada.

12 *Ibid.*, p. 30-32.

13 Apesar do Brasil conseguir desvincular o tema da ajuda para o programa de desenvolvimento do tema da cooperação militar, sabia-se que tais teriam influência mútua. Mesmo não mandando tropas para Coreia, em acordos bilaterais, ficou acertado o fornecimento do Brasil de materiais estratégicos, como manganês e areia monazítica de Urucum e Amapá.

montante de tais empréstimos: o *Export-Import Bank (Eximbank)*, banco governamental norte-americano, e o *Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird)*, este de caráter multilateral. No que diz respeito ao valor de tais empréstimos, não houve clareza ao longo do processo de negociação. Menciona-se o valor de US\$ 250 milhões no início das negociações, depois US\$ 300 milhões; como estes últimos valores referiam-se apenas aos empréstimos a serem efetuados pelo Bird (de início, a principal agência financiadora dos projetos da Comissão Mista), esperava-se que mais pudesse ser obtido junto ao Eximbank e entre instituições privadas. O fato é que, ainda em Washington, Horácio Lafer – o então Ministro da Fazenda de Getúlio Vargas – anuncia que a Comissão Mista contaria com US\$ 500 milhões de dólares. Apesar desta afirmação de Lafer não contar com respaldo absoluto – já que o Bird, por razões estatutárias, não poderia se comprometer de antemão com valores sem a existência de projetos justificáveis de investimentos¹⁴ –, ela era importante para fazer aprovar a legislação junto ao Congresso que viabilizasse a contrapartida em cruzeiros para a realização do programa de investimentos da Comissão. Portanto, os empréstimos do Bird, do Eximbank, e o fundo em cruzeiro a ser criado a partir de legislação específica¹⁵ formavam os recursos com que poderiam contar os projetos elaborados pela Comissão. A instituição pública que administraria tal fundo seria o *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o BNDE*, fundado em 1952.

A quantia em moeda estrangeira que de fato foi disponibilizada para o programa da Comissão foi muito inferior a estes valores – especialmente a quantia oriunda do Bird. Porém, foi suficiente para exercer uma espécie de “efeito magnético” sobre os recursos existentes na economia brasileira e viabilizar a formação de um fundo não inflacionário para realizar o programa de investimentos, na linha do “self-help” recomendado pela anterior Missão Abbink. Assim, a concretização desta recomendação só foi possível após o apelo exercido pelo próprio montante em dólar negociado nessa ocasião; portanto, uma continuidade entre os trabalhos da Missão Abbink e da Comissão Mista.

Outro elemento que veio a se tornar foco de contradições era as divergências entre as duas instituições financiadoras estrangeiras. O Bird tinha como praxe exigir uma série de ajustes em matéria de política econômica para poder realizar os empréstimos e, além disso, tinha-se o temor de que este tomasse parte das prerrogativas outrora cabíveis ao Eximbank. Tais conflitos de

14 Sobre as normas e os critérios envolvidos na concessão de empréstimos do Bird, cf. PEREIRA, João Márcio. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

15 Tal legislação, entre outras coisas, previa um adicional de 15% sobre o imposto de renda, o recolhimento de 15 a 20% dos fundos de previdência, seguros e capitalização; portanto, segundo o entendimento corrente na época, tal fundo teria uma origem “não-inflacionária”. Sobre este tema, cf. ARAÚJO, Victor Leonardo. “Revisitando o desenvolvimentismo brasileiro: o BNDE e o financiamento de longo prazo – 1952/1964”. Tese (Doutorado em Economia). Niterói: UFF, 2007.

jurisdição entre o Eximbank e o Bird foram denominadas pelo contemporâneo e membro da Comissão Mista *Roberto Campos* como sendo exemplos de *ambiguidades construtivas*, fazendo referência a Henri Kissinger que “costumava dizer que muitos tratados só se tornam possíveis graças a *ambiguidades construtivas*. Ambiguidades não faltaram, de ambos os lados, nas tratativas relativas à CMBEU”.¹⁶ A este não escapou as diferentes bases sociais que sustentavam as duas instituições financeiras: por um lado, o Eximbank era atendida aos interesses dos exportadores norte-americanos que não faziam complexas exigências para conceder os empréstimos, desde que viessem prover o incremento das exportações norte-americanas para o Brasil; por outro lado, o Bird tinha que atender aos anseios dos investidores de *Wall Street*, já que seus *bonds* – através dos quais levantava parte considerável de seus recursos – eram negociados nesta praça, além destes títulos estarem em um momento de busca de confiança junto aos investidores da banca de Nova York.¹⁷ Na visão de Roberto Campos, as ambiguidades também se verificariam na posição das autoridades brasileiras envolvidas nas discussões acerca da constituição da Comissão Mista:

O relacionamento com uma agência internacional, como o Banco Mundial, evitaria acusações de excessiva dependência bilateral e permitiria compras de equipamentos nos países europeus. De outro lado, a permanência do Eximbank nos permitiria mobilizar em nosso favor os exportadores americanos, desinteressados estes das exigências de bom comportamento macroeconômico impostas pelo Banco Mundial. Esta última consideração se tornou importante quando, mais tarde, Mr. Black [então presidente do Banco] cancelou os financiamentos do Brasil, até que *puséssemos a casa em ordem*. No período de vacas magras, que durou de 1953 a 1961, somente um financiamento, o da hidrelétrica de Furnas, foi concedido pelo Banco Mundial, enquanto vários créditos foram obtidos do Eximbank. Este, no governo Kubitschek, tomou a seu cargo o funcionamento de vários projetos de infraestrutura, incluídos o Plano de Metas.¹⁸

Mesmo com todas essas contradições e com o grande esforço dispendido para se conseguir os empréstimos, o setor do segundo governo Vargas interessados na aproximação econômica com os Estados Unidos (especialmente os próximos aos Ministros Neves da Fontoura e Lafer¹⁹)

16 CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa*: memórias. Rio de Janeiro: Top Books, 1994, p. 157. Interessante mencionar que, nesta obra de memórias, o referido autor diz que em uma das reuniões nas quais vinham se alinhavando as tratativas para a formação da Comissão Mista (em abril de 1950), estava presente um certo George Kennan, um dos formuladores da *política de contenção* (“*policy of containment*”) ao comunismo, seguido pelo Departamento de Estado naquela conjuntura, lembrando que a lógica do “*containment*” tinha sido “[...] elemento conceitual importante nos planos Truman e Marshall” (*Ibid.*, p. 155). Nesta mesma ocasião Roberto Campos entrega a Kennan um documento no qual ele expunha a sua visão de que se o problema da contenção era um problema *externo* para os Estados Unidos, para o Brasil era um problema *interno* (*Ibid.*, p. 156). Tal fato é importante para enfatizar as íntimas relações entre a problemática do desenvolvimento econômico, o recrudescimento da luta de classes naquele período no Brasil, sua relação com o imperialismo internacional, a conjuntura internacional da Guerra Fria, e o papel da Comissão Mista neste contexto.

17 Cf. PEREIRA, *op. cit.*, p. 118 *et seqs.*

18 CAMPOS, *op. cit.*, pp. 158-159.

19 Sobre o chamado “grupo Lafer” e suas atividades, cf.: ARAÚJO, Maria Celina d’. *O segundo governo Vargas (1951-1954)*: democracia, partidos e crise política. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992; BANDEIRA, Luiz Alberto

viam como de fulcral importância a Comissão Mista para a estratégia de governo planejada em matéria de política econômica. Tal estratégia seria conhecida como “Campos Sales-Rodrigues Alves”: a primeira fase seria a de ajustes – especialmente no combate ao déficit fiscal e a inflação – e a segunda fase seria a das realizações – investimentos em infra-estrutura, grandes obras, etc.²⁰ Neste sentido, o sucesso da Comissão estaria diretamente associado ao sucesso desta segunda fase. A Comissão Mista, junto com a *Assessoria Econômica* – que congregava aqueles denominados por Bielschowsky de *desenvolvimentistas do setor público nacionalistas* – e a *Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI)*²¹, formariam os principais órgãos de planejamento do *aparelho econômico do Estado*²² formado durante o segundo governo Vargas e teriam funções mais complementares do que conflitantes nesta função.

É neste intrincada trama de interesses, de convergências e divergências que a Comissão Mista iniciará os seus trabalhos, em junho de 1951; o desdobramento do processo histórico nos anos posteriores, tanto internamente (como a crise política que se desenvolve e culmina no suicídio de Vargas em 1954, a grave crise cambial e no balanço de pagamentos, a “greve dos 300 mil”, etc.) quanto externamente (como a mudança para o governo republicano de Eisenhower e o fim da Guerra da Coréia) não deixariam, obviamente de influenciar a existência da própria Comissão e o rumo posterior de seus trabalhos.

A formação da Comissão Mista e seu funcionamento

As missões de cooperação entre Brasil e Estados Unidos que temos mencionado até agora, são caracterizadas pelo governo norte-americano como *missões de cooperação técnica*, ao invés de serem traçadas como missões políticas ou estritamente econômicas. Além deste fato dar exemplo do caráter *tecnocrático*²³ dessas missões, também aponta para o fato de que um dos objetivos dessas missões era difundir um certo entendimento sobre a dinâmica econômica brasileira, seus problemas e as melhores medidas a serem implementadas para superar os óbices

Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois séculos de história)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

20 Cf. VIANNA, Sérgio Besserman. “A política econômica do segundo governo Vargas (1951-1954)”. Dissertação (Mestrado em Economia). Rio de Janeiro: PUC, 1987.

21 Cf. LEOPOLDI, Maria Antonieta. “O difícil caminho do meio: Estado, burguesia industrial e industrialização no segundo governo Vargas (1951-1954)”. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (orgs.). *História econômica do Brasil Contemporâneo*. 2. ed. revista. São Paulo: HUCITEC/EDUSP/ABPHE/Imprensa Oficial, 2002.

22 Para uma discussão acerca do aparelho econômico do Estado capitalista e sua importância para a acumulação de capital, cf. POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

23 *Ibid.*.

ao crescimento econômico e promover o seu incremento. Portanto, todas essas medidas são encaradas como sendo uma mera *técnica* econômica – como o próprio planejamento – e os trabalhos da Comissão Mista seriam um instrumento na difusão destas mesmas técnicas.

A documentação produzida pela Comissão é compreendida pelos dois volumes do *Relatório Geral* (publicados em 1954), pelos 14 volumes contendo os *Projetos* de investimento (especialmente na área de transporte e energia) e um volume de *Estudos Gerais* (contendo estudos sobre administração de transportes, o potencial hidroviário de algumas regiões do país, entre outras coisas). No conjunto desta documentação, portanto, está encerrada a contribuição da Comissão Mista para a ideologia e o projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil. Portanto, a difusão desta ideologia e projeto de desenvolvimento econômico – entendidas como uma técnica – é um dos principais objetivos da Comissão Mista. Sendo assim, faremos mais à frente algumas considerações sobre as principais causas apontadas pelo *Relatório Geral* da Comissão para o crescimento econômico experimentado desde o fim do conflito mundial.

O *Relatório Geral* da Comissão Mista é um importante capítulo na evolução do pensamento econômico brasileiro, tanto do ponto de vista da abrangência e detalhamento da análise que efetua – contando com dotações estatísticas inéditas até então, já que a pouco a *Fundação Getúlio Vargas* e o *Instituto Brasileiro de Economia (IBRE)* tinham iniciado o registro das contas nacionais –, quanto do ponto de vista das categorias de que lança mão – como as de “ponto de estrangulamento” e “ponto de germinação”, “substituição de importações”, etc. (lembrando que a publicação do *Relatório Geral* é de 1954. Além disso, quando o *Relatório* discorre sobre diversos temas – como o crescimento econômico, o balanço de pagamentos, a inflação, etc. – não descarta a dimensão *histórica* de tais processos – dimensão histórica entendida enquanto evolução temporal dos fatores econômicos então sob a análise. Segundo os próprios termos do *Relatório*, outro dos aspectos pioneiros do trabalho da Comissão é o fato de ter sido a primeira abordagem à técnica do planejamento econômico no Brasil.²⁴ Porém, este planejamento deve ser entendido enquanto *planejamento setorial* (ou *seccional*), principalmente através da coordenação de diferentes projetos de investimentos cujos efeitos induzam também o desenvolvimento de outros setores da economia. Portanto, ao observar o conjunto dos projetos e o próprio texto do *Relatório*, fica clara a tentativa de obter uma espécie de efeito em cadeia oriundo da coordenação de investimentos em áreas correlatas e dependentes entre si da economia brasileira. O *Relatório* identifica, inclusive, que a primeira vez em que se obteve tal efeito coordenado foi de forma involuntária – por força da concentração temporal de uma série de investimentos que

24 COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (CMBEU). *Relatório Geral*, vol.1. Rio de Janeiro, 1954., p. 14.

demandavam insumos importados – que foram temporariamente facilitados no início da década de 1950, entre outras razões, por causa do início do conflito na Coreia. Portanto, o sentido do planejamento econômico – ponto elementar do projeto desenvolvimentista –, além de ser de caráter setorial, se dava através da coordenação de investimentos e com seus efeitos em cadeia, além da contabilidade própria para a correta amortização dos investimentos e para a previsão de seus efeitos em termos de rentabilidade. Tal tipo de planejamento – tomando como base o *Plano de Metas* – teve forte influência sobre a elaboração da política econômica de governos posteriores, o que destaca ainda mais o pioneirismo da Comissão.

O conceito de planejamento seccional teve o poder de ampliar extraordinariamente a percepção da importância do trabalho de pré-investimento que a CMBEU vinha elaborando. A *rationale* da proposta, conforme as conferências de Campos, era transformar os estrangulamentos setoriais em “pontos de germinação”, ou “de crescimento”, através de investimentos que tivessem o poder de irradiar expansão para o restante do sistema. O Plano de Metas, elaborado por Campos com o apoio de Lucas Lopes, estaria imbuído dessa filosofia, precursora do pensamento hischmaniano.²⁵

Ponto fundamental para a elaboração deste tipo de planejamento seccional (ou setorial) era, exatamente, identificar previamente quais os principais obstáculos ao crescimento econômico e quais são os seus principais focos dinâmicos – os pontos de germinação. Assim sendo, passemos a algumas considerações das causas apontadas pelo *Relatório* para o então recente crescimento econômico brasileiro e quais os seus principais entraves.

As causas do crescimento econômico e seus obstáculos segundo o *Relatório Geral*

O *Relatório* expõe como evidências do recente incremento do crescimento econômico brasileiro os seguintes dados: o produto nacional bruto em 1951 seria de 287 bilhões de cruzeiro, em contraste com os 41 bilhões de 1939.²⁶ Tentando minimizar os efeitos da inflação durante o período – através de estimativas acerca da produção em termos físicos –, o *Relatório* chega à conclusão que, em termos reais, o crescimento do produto nacional bruto parecia ter sido de 2/3 desde 1939.²⁷ Destaca que existe uma diferença substancial entre um incremento do produto real e o aumento da renda real:

25 BIELSCHOWSKY, *op. cit.*, pp. 385-386.

26 A Comissão lembra que foi adotada, salvo em observação em contrário, a taxa de conversão de Cr\$20,25 por dólar; no primeiro capítulo, porém, adota a taxa de Cr\$30,00 por dólar, por julgar que refletiria melhor o nível de preços em 1951 que a taxa oficial.

27 CMBEU, *Relatório Geral, vol. I...*, *op. cit.*, pp. 25-26.

No Brasil, nos últimos anos, a renda real superou por margem considerável, o incremento do produto real. Em verdade, a renda real aumentou de cerca de 92% entre 1939 e 1951. *A razão dessa discrepância está em que, em repetidas ocasiões durante o período 1939 e 1951, e mais particularmente entre 1949 e 1951, as relações de troca do Brasil melhoraram substancialmente, em outras palavras, os preços dos principais produtos exportados pelo país se altearam em proporção maior que os das importações, possibilitando destarte ao Brasil importar maior volume de mercadorias e serviços em troca de dado volume de exportações.*²⁸

Uma boa parte dessas mercadorias adquiridas através das rendas obtidas com essas melhoras nos termos de troca – rendas essas em moeda estrangeira – foram usadas na aquisição de bens de capital e insumos de caráter industrial – especialmente combustíveis. Portanto, a Comissão ressalta a importâncias destas poupanças externas no processo de aceleração do crescimento econômico desde a Segunda Guerra.²⁹

A Comissão segue afirmando que as taxas de crescimento alcançadas pela economia brasileira neste período estava entre as mais altas observadas na América Latina – de 1939 até 1951, o crescimento do produto real teria sido, em médias anuais, de 4,3 e 1,9% *per capita*; tomando apenas o período após o fim da Segunda Guerra, a taxa média teria sido de 6% na produção total e de 3,2% *per capita*.³⁰ Quais seriam, portanto, as principais causas deste recente crescimento econômico alcançado?

O rápido incremento do produto real no período de 1946/1951 espelha em parte os efeitos de uma escala relativamente elevada de investimentos públicos e privados. Com base nas melhores estimativas disponíveis [...], o investimento bruto parece se ter mantido num nível correspondente a 15% do produto nacional bruto nos anos de 1947/1950, alteando-se para cêrca de 18% durante 1951, nível provávelmente mantido em 1952. Conquanto se possa inferir que em 1939, único ano de pré-guerra para o qual existem estimativas comparáveis, a proporção dos investimentos para a produção total não tenha sido flagrantemente inferior à que se verificou no período 1947/1950, não é menos verdade que *os investimentos absolutos em têrmos reais, atingiram níveis muito mais elevados que em qualquer época passada.*³¹

O entendimento da Comissão, portanto, é que os níveis de *investimento* foram fatores determinantes neste processo econômico analisado. O *Relatório* ainda destaca que uma boa parte

28 *Ibid.*, p. 26, grifo nosso.

29 Lembrando que a partir de 1947 instalara-se o regime de licenças prévias para a aquisição de divisas, em face da grave crise cambial que assolara o país – e que viria a se repetir no próximo governo de Vargas. Neste regime, existia um favorecimento de muitos bens de capital e matérias-primas industriais, já que ocupavam uma posição privilegiada na escala de prioridades da *Carteira de Exportação e Importação (Cexim)*, do Banco de Brasil. Importante lembrar que uma parte dos produtores agrícolas também eram beneficiados por essas licenças no que diz respeito à aquisição de maquinário agrícola. Portanto, tinham interesses também neste tipo de política econômica. Sobre a posição dos proprietários agrícolas a este respeito, cf. BOITO JR., Armando. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. São Paulo: Brasiliense, 1982. A Comissão também menciona a importância da participação do setor agrário no crescimento econômico experimentado, especialmente o setor agrário que vinham adotando *modernas técnicas* de produção.

30 CMBEU, *Relatório Geral, vol. I...*, op. cit., p. 26.

31 *Ibid.*, p. pp. 27-28, grifo nosso.

desta alta de investimentos atingida seria oriunda do setor *privado* – cerca de 2/3, sendo que em certos períodos (1947-1951) atingiu mais de 80%.³² Mesmo fazendo tais observações que tem por base dotações estatísticas, afirma-se que mesmo visualmente é possível constatar, nas grandes cidades, o incremento das inversões privadas – como, por exemplo, o aumento na importação de caminhões e outros veículos comerciais. Também é perceptível nas grandes cidades o aumento dos investimentos nas indústria da *construção civil*, apesar da concentração neste ramo ser encarado pela Comissão com um certo temor.

É notório que a atividade industrial privada de construções se vem mantendo em alto nível, em todo o período de após-guerra. Em 1947 respondeu ela por nada menos de 40% do investimento bruto total e 47% do investimento bruto privado, um aumento extremamente significativo se comparado com 1939, quando tal tipo de investimento respondeu por apenas 16% do investimento bruto total e 20% das inversões brutas do setor privado. A atividade de construção declinou desde 1947 e nos últimos dois anos parece ter representado cerca de 1/4 das inversões brutas totais e cerca de 1/3 das inversões privadas. A característica mais inquietante da construção imobiliária privada, no presente, não é tanto o seu vulto absoluto como a sua *tremenda concentração no Distrito Federal e na cidade de São Paulo*, que em conjunto absorvem mais de 60% do total das construções privadas, assim como o fato de que uma *parcela elevada consiste de investimentos especulativos em apartamentos para as classes de rendimentos elevados*.³³

Desde os tempos da Missão Abbink era uma preocupação buscar as possibilidades *internas* de recursos para poder efetuar os investimentos demandados pelo crescimento econômico. A forte concentração dos investimentos privados no setor imobiliário drenariam poupanças que poderiam ser usadas em investimentos cujos efeitos em termos de produtividade fossem mais acentuados. A explicação para esta concentração seria, exatamente, o *ambiente inflacionário* vigente, já que as poupanças investidas em imóveis não se deteriorariam com o tempo dada a correção automática dos preços dos imóveis e aluguéis – muitas vezes, acima da inflação.³⁴ Neste sentido, aqui já aparece um importante elemento considerado como “ponto de estrangulamento” do crescimento: as distorções causadas pelos altos níveis de inflação.

Sendo a elevação das taxas de investimento o fator principal no crescimento, quais seriam, segundo a Comissão, as suas fontes? Estas seriam: (i) a liquidação de poupanças anteriores mantidas sob a forma de reservas cambiais; (ii) a acumulação de atrasados comerciais.

32 Malan *et al.* lembram que, nos dados corrigidos acerca do investimentos – publicados na década de 1970, a participação do setor privados nos investimentos totais foi minorada. MALAN *et. al., op. cit.*

33 CMBEU, *Relatório Geral, vol.1...*, *op. cit.*, p. 30, grifo nosso.

34 A *Relatório*, assim como muitos outros estudiosos da economia brasileira, deixam de levar em consideração que este excesso de concentração em imóveis não era apenas um *efeito* da inflação, mas também uma de suas *causas*: desde a década de 1940 as migrações do campo para a cidade se ampliam bastante e esta população encontra nas cidades uma forte concentração da propriedade imobiliária, fazendo que os preços dos imóveis e aluguéis se elevem, exercendo pressão sobre a inflação como um todo.

Em 1947, 1948 e 1949, o déficit corrente no balanço de pagamentos atingiu 2,8, 0,8, e 2,1 bilhões, respectivamente, totalizando 5,7 bilhões ou cerca de 7% do total das inversões brutas domésticas nesses três anos. Em 1950 registrou-se um superávit de 2,2 bilhões de cruzeiros nas transações correntes, porém em 1951 e 1952 os déficits atingiram a 6,9 e 12 bilhões de cruzeiros. As inversões brutas domésticas, que alcançaram 52 bilhões em 1951 e, provavelmente o mesmo nível, se não mais alto, em, 1952, foram assim financiadas direta ou indiretamente em proporção desusada pelo endividamento no exterior.³⁵

Destacamos que, mesmo reconhecendo que uma parte considerável das importações daquele período se destinava para investimentos em equipamentos e matérias-primas – como na indústria e na agricultura –, e isto por força do sistema de licença prévia vigente, este não pode ser tomado como sendo em sua totalidade investido na formação de capital. Afinal, remessas, transferências de capitais e serviços da dívida configuravam-se parte não negligenciável dos repasses de divisas para o exterior. Dada a recente crise cambial, a fragilidade cambial era outro elemento que exerceria efeito inibidor sobre o desenvolvimento econômico e que outras formas menos traumáticas de financiar os investimentos deveriam ser buscadas. Na verdade, esta seria, segundo Bielschowsky, uma das características dos desenvolvimentistas não-nacionalistas: mesmo tendo como fito principal a promoção do crescimento econômico, não se deter, quando julgasse necessário, em tomar medidas austeras na área monetária, creditícia e, como nesse caso, cambial.

O *Relatório* leva em consideração alguns fatores *sociais* para avançar na busca das causas do crescimento econômico, como a evolução do “espírito de empresa” em parte considerável do empresariado brasileiro; as praxes destes elementos seriam determinantes para o crescimento econômico.

A emergência de um grupo, em constante expansão de homens de empresa, é um dos aspectos dominantes da vida nas principais cidades do país, particularmente em São Paulo, centro de Minas Gerais, Pernambuco, Distrito Federal e Rio Grande do Sul (Porto Alegre). Distinguem-se de um modo geral, três grupos de homens de empresas, representando três períodos de industrialização particularmente ativa. Primeiramente, os proprietários ou operadores das indústrias mais antigas, de tecidos e produtos alimentícios, muitas das quais se iniciaram antes ou durante a primeira guerra mundial. Segundo, um grupo que foi atraído para a indústria depois do colapso do café, nos primeiros anos da grande depressão. Terceiro, um grupo que se aproveitou do ensêjo criado pelo clima desusadamente favorável à industrialização, que prevaleceu desde o início da segunda guerra mundial. É particularmente notável como muitos dos empresários que iniciaram suas atividades na década dos anos trinta conseguiram, agressiva e vigorosamente, dilatar as fronteiras dos seus negócios e ramificar suas atividades durante e após a última guerra.³⁶

Como se percebe, a Comissão não apenas reconhece a importância deste elemento humano

35 *Ibid.*, p. 30.

36 *Ibid.*, p. 31.

como também expõe uma periodização das fases de florescimento deste grupo social. A principal característica deste moderno empresário seria exatamente estar atento às oportunidades existentes de expandir seus negócios – respondendo positivamente aos atrativos de preços – implementando *modernas técnicas de contabilidade e administração*, obtendo uma crescente consciência de custos e retornos, o que contrasta com a “nebulosidade em relação à contabilidade de custos, típica da agricultura e das formas especulativas de comércio e indústria”.³⁷ Por outro lado, a permanência de uma mentalidade tradicional arcaica e paternalista na condução dos negócios na economia brasileira seria outro obstáculo ao pleno desenvolvimento econômico no país. Portanto, apesar da emergência deste tipo novo de mentalidade empresarial, em muitas outras regiões e setores da economia ainda predominaria uma tendência retrógrada e avessa à adoção de novas praxes para os negócios:

[...] tendência de abstenção em relação a empreendimentos de longo prazo e pelo seu interesse na obtenção de altos lucros por unidade e benefícios a curto prazo.³⁸ Não menos significativas são as ocorrências no campo da organização de negócios e de financiamento. Predomina ainda, sem dúvida, a organização industrial do tipo patriarcal, encerrada em unidades familiares fechadas. *Mas começam a surgir gradualmente as sociedades comerciais impessoais que recorrem para o financiamento a numerosos investidores individuais, assim como ao nascente mercado de títulos. O declínio da firma patriarcal abre terreno para a emergência de uma classe de gerentes profissionais.*³⁹

No final deste trecho aparece uma recomendação também constante do *Relatório Final* da Missão Abbink: a necessidade de se fazer desenvolver o mercado de títulos – públicos e privados – e empresas de sociedade anônima. O desenvolvimento desta parte do moderno mercado capitalista é tomado como importante medida a ser adotada para direcionar as poupanças internas e investimentos produtivos além de possibilitar a capitalização de muitas empresas já existentes.⁴⁰ Para poder executar as operações próprias deste tipo de administração capitalista, o

37 *Ibid.*, p. 32.

38 Tal ponto também é destacado no *Relatório Final* da Missão Abbink.

39 *Loc. cit.*, grifo nosso.

40 Tais títulos públicos e privados são exemplos daquilo que Marx denominou de *capital fictício*. Dado o escopo deste trabalho, não é possível nos determos neste importantíssimo assunto. Apenas cabe aqui destacar que o *capital portador de juros* consiste na forma do capital em que uma soma de *capital-dinheiro* se apresenta como autonomamente produzindo uma renda para os seus proprietários (que os emprestam a *capitalistas funcionantes*). Apesar de assim se apresentar, não podemos perder de vista que o juros consistem em uma fração da mais-valia extraída pelos funcionantes. Já o *capital fictício*, derivado deste último, consiste em, a partir de uma determinada renda monetária, chegar-se a um capital, exista ele ou não. MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política. Volume III, Tomo 2: o processo global da produção capitalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1984, p. 10). “A formação do capital fictício chama-se capitalização” (*Ibid.*, p. 11). As principais formas de capital fictício (que são várias) são os *títulos da dívida pública* e os *títulos de ações* (sendo estes últimos fictícios pois os valores nominais destas ações, na maioria dos casos, não correspondem ao capital real das empresas cuja propriedade representam). Como dito, trata-se de tema complexo que aqui não poderemos nos estender. Sobre o capital fictício e seu papel nas sociedades capitalistas contemporâneas cf. CARCANHOLO, Reinaldo; SABADINI, Maurício. “Capital fictício e lucros fictícios”. In: *Revista da Sociedade Brasileira de Economia*

tradicional atraso no nível administrativo e contábil das empresas brasileiras deveriam ser abandonado e tais esferas deveriam ser deixadas à cargo do especialista capacitado para tal: os gerentes profissionais. A própria elaboração dos projetos pela Comissão também são exemplo de como operar tais modernas técnicas de contabilidade e administração, sendo a experiência da Comissão, portanto, importante na difusão de tais praxes empresariais.

Como dito anteriormente, para Comissão Mista o principal fato a causar desequilíbrios na desenvolvimento econômico – o inibindo, em última instância – seria a *inflação*. A formação de um mercado de títulos públicos também era visto como importante medida para combater a inflação, já que as necessidades de financiamento não incidiriam tão fortemente sobre as emissões de moeda. De forma geral, sejam quais forem as diversas formas de pressão inflacionária, tais deveriam ser combatidas para se obter um crescimento econômico equilibrado.

Um dos mais fortes elementos a incidir na inflação, era a forte alta dos preços dos gêneros agrícolas. Segundo os dados apresentados pela Comissão, a alta dos preços por atacado de 1939 a 1952 teria sido de aproximadamente 400%, enquanto a dos produtos agrícolas de cerca de 5000% (parcialmente influenciado pela alta dos produtos agrícolas para exportação). Diferentemente, a alta dos produtos industriais teria sido bem menor no período: cerca de 160%. Segundo o *Relatório*, este pequeno aumento dos preços dos produtos industriais em relação aos agrícolas “[...] espelha provavelmente um aumento maior da produtividade industrial interna, assim como o fato de ter a taxa cambial permanecido constante no período em causa”.⁴¹ Apesar da melhora dos preços dos gêneros agrícolas para exportação terem contribuído para a alta geral dos preços, os gêneros alimentícios para o mercado interno também exerceram forte pressão para a alta dos preços, encarecendo o custo de vida nas cidades. Em parte, tal fato era creditado à inadequada infra-estrutura de transportes, levando a desperdícios, atrasos e encarecimentos no abastecimento agrícola. Portanto, a própria concentração dos projetos em infra-estrutura de transportes já seria uma forma de minorar as altas inflacionárias, pelo menos no que tange aos gêneros alimentícios disponíveis nas cidades.

Se a inadequação do serviço de transporte, e também o energético, teve consequências inflacionárias, esta mesma inflação contribuiu para a precarização financeira de muitas firmas ferroviárias e, em menor escala, de energia. Dado que eram tabeladas as tarifas de energia e transporte, estas não poderiam ser ajustadas junto com a inflação. O resultado foi que muitas firmas não conseguiam mais resolver a sua situação financeira; no caso das empresas de energia, a consequência mais flagrante era a não ampliação na proporção necessária da oferta de energia,

Política. Rio de Janeiro: 7 Letras, n.º 24, 2009.

41 CMBEU, *Relatório Geral*, vol. I..., op. cit., p. 77.

existindo grandes demoras na instalação de novas linhas, “apagões”, etc.⁴² O serviço portuário e a navegação de cabotagem, também alvo de projetos da Comissão, é apontada como exercendo pressão inflacionária: dadas as longas filas de espera para desembarcar mercadorias nos principais portos do país, fazia com que as firmas de transporte marítimo de longa distância – todas estrangeiras – cobrassem sobretaxas nos fretes para o Brasil. Neste específico, as pressões sobre as divisas também eram consideráveis, tomando os frentes de importação e exportação parcela considerável das reservas em moedas estrangeiras, especialmente, dólares.⁴³

Apesar de todos esses elementos indutores e propagadores da inflação, em termos mais estruturais, é dado como causa geral da inflação uma explicação, um tanto, sociológica pela Comissão Mista.

[...] o ritmo acelerado de inflação da última década reflete basicamente a *contínua dificuldade experimentada por vários grupos de interesses econômicos, sociais e regionais em acordarem na divisão dos sacrifícios impostos pelo financiamento de um desenvolvimento econômico célere, relutando cada um dos grupos em aceitar a redução da taxa de incremento de consumo necessária para liberar os recursos exigidos por uma alta taxa de investimentos. Na ausência de tal moderação, e inexistindo um influxo maciço de financiamento estrangeiro, a inflação se tornou um instrumento que permitiu, pelo menos intermitentemente, atingir-se um ritmo relativamente intenso de formação de capital mediante a contenção da taxa de crescimento do consumo de amplos segmentos da população. Os mais importantes veículos dessa inflação foram contínuos desequilíbrios orçamentários e a excessiva expansão do crédito bancário.*⁴⁴

O problema era que não se tinha operado uma redução do consumo suficiente para liberar recursos necessários aos investimentos necessários ao desenvolvimento; mesmo a inflação agindo como um fator repressor do consumo – no caso, incidindo mais sobre os trabalhadores, já que os salários não eram corrigidos de forma proporcional à inflação –, contribuindo, como diz a fonte, para a formação de capital, a manutenção deste expediente não seria mais adequada por força dos desequilíbrios – e tensões sociais – que acarretaria.

Outra forma apontada pelo *Relatório* da inflação ter contribuído para os investimentos produtivos foi a associação do regime de licença prévia, com uma taxa cambial e com a própria inflação: já que o aumento do preço dos produtos importados fora muito menor do que o preço das mercadorias domésticas, aqueles que eram beneficiados com licenças para importar recebiam um verdadeiro subsídio, já que o cruzeiro estava sobre-estimado em relação ao dólar, a principal divisa demanda para as importações. Porém, dadas as diversas crises que vinham ocorrendo desde o fim da Segunda Guerra, esta forma promotora de investimentos produtivos levaria a efeitos mais negativos que positivos no futuro. Assim, via-se com bons olhos a transição para um

42 Cf. LEOPOLDI, *op. cit.*

43 VIANNA, *op. cit.*

44 *Ibid.*, p. 87, grifo nosso.

regime de mercado livre de câmbio, o que já tinha se iniciado através da Instrução nº.70 da Sumoc, já com Osvaldo Aranha na pasta da Fazenda. As medidas promotoras de um mercado livre de câmbio, segundo a Comissão, teria um efeito positivo sobre as reservas cambiais pois estimularia o fluxo de capitais estrangeiros para o Brasil; como dito, o desenvolvimentismo sustentado pela Comissão Mista e seus membros não era avesso à contribuição de capitais externos para a promoção do desenvolvimento econômico. Tais medidas – além da própria melhoria na infra-estrutura de transporte e energia – formaria um ambiente atrativo para esses capitais.

Da mesma maneira que a Missão Abbink, considera-se que, caso existisse uma instituição competente e independente para exercer a política monetária, creditícia e cambial os choques inflacionários e na balança de pagamentos seriam menores.⁴⁵ Portanto, seria de grande valia o estabelecimento de semelhante autoridade. Como se sabe, apenas em dezembro de 1964 o Brasil pôde contar com semelhante autoridade: um *Banco Central*.

Os Projetos da Comissão Mista

Como temos enfatizado, os projetos de investimento da Comissão Mista têm como maior área de incidência o setor de *transportes*⁴⁶ (especialmente o ferroviário) e, secundariamente, o setor de *energia*⁴⁷. Além desses projetos majoritários, também existiam em outras áreas, como em redes de silos, em equipamentos agrícolas, em indústrias, etc.⁴⁸ Buscava-se um efeito inter-setorial positivo através da concentração temporal destes investimentos além de se buscar aliviar a pressão no balanço de pagamentos e na alta geral dos preços. Este seria um dos exemplos do *planejamento setorial* defendido pelos desenvolvimentistas não nacionalistas. Porém, o planejamento econômico era dotado também com sentido nos trabalhos da Comissão: esses projetos seriam elaborados a partir de técnicas de contabilidade que planejavam a maneira adequada de honrar os empréstimos de longo prazo efetuados. Portanto, o planejamento deveria agir também no nível microeconômico das próprias empresas; os projetos da Comissão funcionariam como “*show-cases*”⁴⁹, difundindo a técnica adequada de se elaborar projetos de investimento de longo prazo prontamente apreciáveis por instituições financeiras internacionais,

45 *Ibid.*, p. 82.

46 *Id.*, *Projetos. Transportes. Vol. 1-9*. Rio de Janeiro, 1953-1954.

47 *Id.*, *Projetos. Energia. Vol. 10-13*. Rio de Janeiro, 1954.

48 *Id.*, *Projetos. Diversos. Vol. 14*. Rio de Janeiro, 1953.

49 Sobre praxes do Bird em usar os projetos que financiava como exemplos de bom uso de recursos para o desenvolvimento, cf. PEREIRA, *op. cit.*

como o Bird e o Eximbank. Este tipo de treinamento técnico possibilitado pela elaboração dos projetos da Comissão era exatamente um de seus objetivos mais importantes.

A Comissão, portanto, contribuiu para dar inteligibilidade técnica aos pedidos de empréstimo para investimento, introduzindo o saber próprio para se conseguir, junto às instituições internacionais de financiamento, os recursos necessários para os grandes projetos de investimento. O conteúdo do planejamento econômico defendido pela Comissão Mista tem como elemento constituinte exatamente essa capacidade de planejar a rentabilidade e a capacidade de pagamento ao longo do tempo dos empréstimos efetuados. Observando planos anteriores – como o Plano SALTE –, percebe-se que não havia preocupação com a rentabilidade dos investimentos e nem existiam critérios técnicos – no que tange à rentabilidade – para a aprovação dos projetos governamentais, como podemos constatar a partir de um depoimento feito por um dos membros da Comissão – Lucas Lopes:

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi uma iniciativa que trouxe enorme contribuição para a época, porque o Brasil não tinha experiência na formulação de projetos de investimento, de projetos financeiros, e o mundo mesmo tinha pouco desenvolvimento da técnica de planejamento. A técnica de “projetamento” era, então, uma coisa nova e surgiam os primeiros livros sobre projetos financeiros na bibliografia internacional. A Comissão trouxe para o Brasil uma série de técnicas de projetos de investimento e isso deu mais substância técnica, maior eficiência da análise de oportunidade e de custo benefício. Estas eram noções que não existiam na mecânica bancária, na instrumentalização de projetos de financiamentos no Brasil. [...] [As técnicas de planejamento] eram técnicas orçamentárias mais objetivas, exigindo revisão de orçamentos e sobre as projeções ao longo de todo o período dos empréstimos e da execução dos projetos. Por exemplo, a noção de *cash-flow* não existia, não se conhecia essa palavra, e ela foi introduzida pela Comissão Mista.⁵⁰

A categoria chave seria a de “*cash-flow*”, que consiste no fluxo de entrada e saída de dinheiro do caixa das empresas; atentar para este fluxo – algo pouco comum em outros investimentos – era crucial para garantir tanto a rentabilidade quanto a capacidade de pagamento dos serviços dos empréstimos. Este fato também era importante nos investimentos públicos pois evitaria que tais recorressem a meras requisições orçamentárias e tivessem consequências emissionistas.

Ao se observar o conjunto dos projetos, percebe-se que em todos existem detalhados dados financeiros de cada um dos empreendimentos em questão e projeções para atestar o investimento como bancável. Além das tradicionais “exposições de motivos”, “objetivos”, entre outras rubricas tradicionais no interior deste tipo de documentação econômica governamental, soma-se agora estes exercício de *cash-flow* ao modelo básico de elaboração de projetos de longo prazo e

50 LOPES, Lucas. In: *Memórias do desenvolvimento*. Ano 3, nº.3 Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2007, pp. 11-12.

que exigem grandes somas de capital. Seria exatamente o BNDE a instituição responsável por difundir tais técnicas de previsão de rentabilidade dos empréstimos de longo prazo.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi, primeiramente, uma tentativa de planejar a expansão desses setores de infraestrutura e, em segunda instância, de criar, a rigor, uma técnica de elaboração e de avaliação de projeto. Nós fazíamos parte de um grupo que fora habituado a requisitar fundos orçamentários na base de um simples ofício e, naquela ocasião, não havia propriamente uma técnica de estudos de viabilidade e rentabilidade dos projetos. A Comissão Mista representou duas coisas: uma preparação para a recepção de recursos externos e uma infusão de “tecnologia”, ou metodologia, de planejamento. [...] As entidades existentes não estavam equipadas, realmente, para a tecnologia de análise de rentabilidade e viabilidade de projetos, pois isto era uma coisa nova no Brasil, àquela época. Justificava-se, portanto, a criação de uma entidade nova. As entidades existentes eram entidades creditícias, que dispensavam recursos à base de garantias sem análise de mérito do projeto, ou eram entidades orçamentárias, que atuavam na base de requisição, sem justificativa de rentabilidade. O interesse, na época, era então criar uma instituição que agisse à base de análises de rentabilidade e de viabilidade de projetos. Acredito que, talvez, a contribuição financeira do BNDE, que foi considerável em épocas posteriores, tenha sido inferior a essa contribuição tecnológica, metodológica, quer dizer, a criação de uma tecnologia de planejamento, de “projetamento” e de análise de viabilidade. A partir de então, isso se tornou “moda”, e hoje existem inúmeros escritórios de análise de viabilidade, mas, naquela ocasião, isso era uma grande e dramática inovação no cenário nacional.⁵¹

A difusão das técnicas de planejamento – nesse caso, entendida como técnicas de rentabilidade e viabilidade – tinham como objetivo, portanto, garantir que o conjunto dos investimentos se comportariam em termos comerciais, ou seja, deveriam garantir algum retorno inclusive para que os compromissos com os serviços dos empréstimos fossem honrados. Como fala o próprio Campos, a difusão desta cultura empresarial teria sido ainda mais importante que os próprios empréstimos efetuados pelo BNDE. O conteúdo, portanto, do planejamento governamental proposto pelo grupo da Comissão era, entre coisas, promover o melhor planejamento no interior dos próprios empreendimentos individuais que conseguiam os financiamentos.

Por fim, cabe mencionar que a difusão desta nova praxe empresarial segundo as técnicas de “projetamento” é complementar ao plano de lançar as bases de um futuro dinâmico mercado de títulos – públicos e privados –, como forma de canalizar recursos para os investimentos dispensados. Afinal, é fundamental para a valorização dos prospectos negociados a clareza dos dados e a garantia da saúde financeira das empresas.

Conclusão

51 CAMPOS, Roberto. *In: Memórias do desenvolvimento*. Ano 3, nº.3 Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2007, pp. 44-45.

O fim da Comissão Mista se dá em dezembro de 1953, como já estava previsto – pelo menos da parte do governo norte-americano –, apesar das seguidas tentativas do governo brasileiro em adiar o seu fim – afinal, vivia-se uma tensa conjuntura política e aqueles do governo associados a uma política de aproximação com os Estados Unidos buscavam manter a Comissão em funcionamento – mantendo a expectativa por novos empréstimos – como uma maneira de prestigiarem-se dentro do governo e da opinião pública. Portanto, não foi em função de uma “virada nacionalista” do governo Vargas, ou de uma deterioração da situação cambial, ou da crise política ou da própria mudança para o governo Eisenhower, que a Comissão Mista chegou ao fim, mas pelo próprio caráter temporário da Comissão.⁵²

É fato que a quantia emprestada de fato pelo Eximbank e pelo Bird foi inferior que a anteriormente aventada – os empréstimos foram inferiores a US\$ 200 milhões; porém, não existiam garantias firmes sobre os valores destes empréstimos previamente acordados, muito em função das limitações estatutárias do Bird – o que era de conhecimento das autoridades brasileiras. Mesmo sem se conseguir empréstimos para todos os projetos, muitos deles serviram de base para a elaboração posterior do Plano de Metas. Portanto, este é um importante contribuição da Comissão Mista para os desdobramentos futuros do desenvolvimento capitalista brasileiro.

A formação do BNDE foi, do ponto de vista da ossatura institucional do aparelho econômico estatal do Brasil, também uma das contribuições mais importantes da Comissão para o desenvolvimento capitalista brasileiro, sendo dotado de fundos “não-inflacionários” e com critérios de concessão de empréstimos inéditos até então no Brasil. Outra mudança institucional recomendada – mas só concretizada em 1964 – foi a criação de um Banco Central, o que também não deixa de ser um precedente importante.

Para finalizar estas breves considerações sobre a Comissão Mista e sua importância para o desenvolvimento de uma *ideologia* e de um *projeto* de desenvolvimento capitalista no Brasil, cabem umas considerações sobre os membros brasileiros da Comissão. A experiência da Comissão Mista foi de fundamental importância para o encontro e o desenvolvimento daquele setor desenvolvimentista que enxergava um papel indispensável a ser cumprido pelo capital estrangeiro associado ao brasileiro: o que Bielschowsky chamou de desenvolvimentistas não-nacionalistas. Verificando-se a posterior evolução da sociedade capitalista brasileira, podemos dizer que o projeto de desenvolvimento “realmente existente” muito mais se aproximou com a

52 UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1951. The United Nations; The Western Hemisphere. Volume II.* Washington: United States Government Printing Office, 1979, p. 1233.

proposta deste setor “não-nacionalista” (ou “internacionalista de meios”, segundo expressão de Campos).

A Comissão permitiu o encontro de um grupo de empresários, funcionários públicos, militares, técnicos, engenheiros, geólogos, etc., que, como dito, estavam pela primeira vez tendo contato com técnicas de elaboração de projetos coordenados de desenvolvimento, principalmente no que tange ao formato inteligível e aceito pelas fontes internacionais e, depois da formação do BNDE, nacionais, de financiamento de longo prazo. Portanto, no arranjo que se consolidaria durante e após o período juscelinista, ou seja, o capital internacional se associando a capital brasileiro (privado e estatal) na nova etapa de acumulação industrial no país (baseada na indústria de bens duráveis), este grupo de pessoas que em grande número estava presente na Comissão (Roberto Campos, Lucas Lopes, Otávio Gouveia de Bulhões, Glycon de Paiva, etc.) foi fundamental.⁵³ Funcionaria como plataforma para a entrada dos agentes do capital internacional no país, de sua associação com o capital nacional e de relacionamento com o Estado. Com a experiência adquirida na Comissão e com o relacionamento privilegiado com o Estado que estabeleceram nos anos posteriores na forma das *administrações paralelas* do período JK, estes agentes sociais passaram a ocupar um papel chave na própria dinâmica do capital que ali se desenhava, ou seja, tinha uma *função* na complexificação da *divisão do trabalho* no interior das novas agências estatais e nas novas empresas no sentido de um *trabalho intelectual* específico, que não era dominado pelas gerações anteriores de funcionários do Estado e de empresários⁵⁴; que é o de estabelecer as formas institucionais deste capital se expandir na conjuntura aberta na segunda metade dos anos 50. Sobre as chamadas *administrações paralelas*⁵⁵, aqui também se trata de um exemplo de algo que Poulantzas chama a atenção em suas reflexões, isto é, a dominância cada vez maior do Executivo sobre o Legislativo – pois tratava-se de através de Grupos Executivos participar diretamente na construção das políticas

53 Importante também mencionar a presença na Comissão Mista de Valentim Bouças, que desde 1917 tornara-se representante da IBM no Brasil (quando nos anos 1960 a IBM retira a representação de Bouças, tem de pagar uma vultuosa quantia a ele, pois este tinha registrado no Brasil o nome Indústria Brasileira de Máquinas, ou seja, IBM) tendo fundado posteriormente a Hollerith, firma que foi por muito tempo responsável pelos serviços ligados à dados, informações, estatísticas, contabilidades, etc., do governo, alugando as suas máquinas para tais serviços. Dentre outros negócios de Bouças destacamos este pelo fato de ser emblemático de um novo ramo demandado pelo avanço do desenvolvimento do capitalismo no país, que diz respeito ao tratamento de dados e estatísticas e serviços de escritórios, isto é, *serviços técnicos burocráticos*. Sobre as informações citadas acerca de Bouças, cf. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

54 Um exemplo disto, é o caso da elaboração de projetos energéticos (1961), que só vieram a cabo quando da elaboração por uma nova equipe do BNDE: “A comissão especial que se criou, chefiada por Soares Pereira, elaborou os estudos e o Plano de Eletrificação em menos de um ano, comprovando o processo de envelhecimento da velha burocracia que rapidamente se tornava tradicional frente à complexidade das novas tarefas”. DRAIBE, *op. cit.*, p. 223.

55 Cf. DREIFUSS, René. *1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1981.

econômicas do Estado. Como dito, trata-se da expressão do compromisso do Estado em manter a reprodução do capital em seu duro núcleo, próprio do período de dominância das funções econômicas do Estado (com seu conteúdo político específico) e da formação de seus aparelho econômicos.

Uma importante parcela dos principais membros da CMBEU naqueles anos (1951-1953) assumiu importantes cargos no Estado posteriormente e, portanto, tiveram papel de destaque no aprofundamento das medidas desenvolvimentistas no governo JK. Porém, o que é mais interessante, é notar que Roberto Campos, Glycon de Paiva, Lucas Lopes, Otávio Gouveia de Bulhões, entre outros, que estavam presentes na Comissão Mista, tendo contato com as técnicas de planejamento econômico, com modernos conceitos de contabilidade, administração, tratamento de dados, etc., elaborando projetos concretos de investimentos, se reuniram, anos mais tarde, em uma importante sociedade que, entre outras coisas, trabalhavam exatamente com estes atributos adquiridos nestes anos de CMBEU: isto é, a *Sociedade Civil de Planejamento e Consultas Técnicas Ltda*, a *CONSULTEC* (criada em 1958). Segundo Dreifuss: “A CONSULTEC proporcionou os canais para contornar tanto as agências estatais corporativistas tradicionais de articulação de interesses quanto o Congresso. Ao estabelecer contatos diretos com agências estatais, ela evitou o escrutínio do público e a necessidade de responder às demandas populares ou ter de levar em conta outras pressões”.⁵⁶ Este mesmo autor segue dizendo que a CONSULTEC dava consultorias a pedidos de empréstimos ao BNDE, preparava projetos de lei, decretos e regulamentos, obtenção de acordos comerciais, etc., se valendo também da grande influência que seus membros possuíam no aparelho econômico do Estado. Em sua rigorosa pesquisa, Dreifuss deixa claro o envolvimento da CONSULTEC na elaboração do movimento golpista de 1964 (que ele acertadamente caracteriza como *golpe de classe*).

Por essas e outras razões julgamos de ser de grande importância a investigação sobre as missões de cooperação técnica norte-americana para a construção da ideologia e do projeto desenvolvimentista, especialmente o de fato trazido à efeito nos anos posteriores – sendo a Comissão Mista um momento fundamental neste processo.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 86.