

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1951-1954): O
NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO E A QUESTÃO
DA ENERGIA ELÉTRICA**

THIAGO PORTILHO OTTERO DE ARAUJO
Matrícula nº: 111184567

ORIENTADOR: Almir Pita Freitas Filho

MARÇO 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1951-1954): O
NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO E A QUESTÃO
DA ENERGIA ELÉTRICA**

THIAGO PORTILHO OTTERO DE ARAUJO
Matrícula nº: 111184567

ORIENTADOR: Almir Pita Freitas Filho

MARÇO 2015

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, José Antonio e Soraya, por todo o apoio dado e pelos sacrifícios que se dispuseram a fazer para que a conclusão da graduação fosse possível. A minha namorada, Érica, pela paciência e força. Aos meus irmãos, Brunna, Camila e José Antonio, que sempre estiveram ao meu lado. A minha afilhada, Maria Clara, e a minha sobrinha, Isabel, que espero ajudar ao longo de seus estudos.

Ao estimado professor Almir Pita, que dispôs de muito tempo e paciência para me auxiliar neste trabalho. A todos os professores do Instituto com quem tive a oportunidade de estudar.

A todos os amigos que fiz ao longo da graduação (sem citar nomes, para que ninguém caia no esquecimento), com quem espero poder contar ao longo de toda a vida. Aos amigos da xerox, Alexandre, André e Guilherme, pelo bom humor e eficiência.

RESUMO

ARAUJO, Thiago Portilho Ottero de. **O segundo governo Vargas (1951-1954):** o nacional-desenvolvimentismo e a questão elétrica. Rio de Janeiro, 2015. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

O presente trabalho dedica-se a analisar o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), dando destaque ao caráter nacional-desenvolvimentista adotado pelo presidente e às medidas tomadas visando a eliminação do ponto de estrangulamento elétrico. Para tal, faz-se uma recapitulação histórica a partir do governo de Eurico Gaspar Dutra, com o intuito de contextualizar a situação econômica herdada por Getúlio e ilustrar as diferenças de gestão entre os dois presidentes. Diferentes medidas e pronunciamentos de Vargas são contrastados de modo a interpretar seu caráter nacional-desenvolvimentista, partindo da leitura de autores consagrados que tratam deste tema. Já quanto ao setor elétrico, é feita uma breve análise do mesmo desde a República Velha, a fim de entender quais foram os elementos que originaram esse gargalo e como as medidas adotadas por Vargas agiam na eliminação desse ponto de estrangulamento.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO I – O SEGUNDO GOVERNO VARGAS: PRECEDENTES E ASPECTOS GERAIS.....	7
I.1 – O Governo Dutra (1946-1950).....	7
O Plano Salte	11
A Comissão do Vale do São Francisco	14
A Missão Abbink.....	15
O fim do governo Dutra e as heranças para Vargas	16
I.2 – O Segundo Governo Getúlio Vargas (1951-1954).....	17
Da candidatura à posse	18
Quanto ao projeto de governo	20
Os principais órgãos responsáveis pelos projetos desenvolvimentistas ligados à indústria	22
Das crises ao suicídio	29
CAPÍTULO II – O “NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO” DE GETÚLIO VARGAS	32
II.1 – A “Era de Ouro” e o nacional-desenvolvimentismo.....	32
II.2 – A postura nacional-desenvolvimentista no segundo governo Vargas	35
O caráter desenvolvimentista	35
O caráter nacionalista	40
II.3 - Síntese quanto ao caráter nacional-desenvolvimentista	46
CAPÍTULO III – A QUESTÃO DA ENERGIA ELÉTRICA	48
III.1 – Breve análise do setor até 1930	48
III.2 – De 1930 à 1950: O primeiro governo Getúlio Vargas e o governo Dutra.....	52
O primeiro governo Getúlio Vargas: 1930-1945.....	52
O governo Dutra: 1946-1950.....	61
III.3 – O segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954) e o nacional-desenvolvimentismo no setor elétrico	64
A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.....	67
A Assessoria Econômica	70
Síntese 1951-1954	75
CONCLUSÃO.....	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho consiste em analisar o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) enfatizando o caráter nacional-desenvolvimentista do presidente e as medidas adotadas a fim de superar o ponto de estrangulamento elétrico. Para tal, o texto é dividido em três capítulos: O segundo governo Vargas: precedentes e aspectos gerais; O “nacional-desenvolvimentismo” de Getúlio Vargas; e, por fim, A questão da energia elétrica.

O primeiro deles começa fazendo uma retrospectiva histórica a partir do governo de Dutra (1946-1950), a fim de ilustrar o contexto imediatamente anterior que seria herdado por Vargas e possibilitar que se comparassem as decisões tomadas pelos dois presidentes. Abordam-se também as principais medidas econômicas adotadas por Getúlio, além de se introduzirem elementos referentes à postura nacional-desenvolvimentista e às providências tomadas a fim de eliminar o ponto de estrangulamento elétrico, que são melhor desenvolvidos nos capítulos seguintes.

O segundo capítulo tem por objetivo analisar o caráter “nacional-desenvolvimentista” de Getúlio. Para tal, cita-se a controvérsia existente na literatura tanto sobre a postura nacionalista, quanto sobre a postura desenvolvimentista de Vargas. Em seguida, a partir da leitura de autores como Pedro Fonseca e Pedro Bastos defende-se que houve sim um projeto de desenvolvimento para a economia brasileira (ainda que não existisse um “plano” definido) e que o nacionalismo varguista estava focado no desenvolvimento nacional, se dispondo a aliar-se ao capital estrangeiro em prol desse objetivo.

Por fim, o terceiro e último capítulo parte de uma retrospectiva histórica desde a República Velha a fim de mostrar como cresceu e se consolidou o setor elétrico no Brasil. Essa retrospectiva também é importante para ilustrar como surgiram os pontos de estrangulamento do setor que seriam enfrentados por Vargas. As principais medidas adotadas pelo presidente a fim de combatê-los também são descritas mostrando, ao fim, os avanços durante sua gestão.

CAPÍTULO I – O SEGUNDO GOVERNO VARGAS: PRECEDENTES E ASPECTOS GERAIS

O objetivo do presente capítulo é promover uma contextualização histórica e uma breve análise dos principais aspectos econômicos do segundo governo de Getúlio Vargas, que ocupou o cargo de Presidente da República de 1951 até agosto 1954, quando cometeu suicídio.

Para tal, o capítulo foi dividido em duas grandes seções: a primeira tratará do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), dando ênfase às suas principais medidas de caráter econômico e às heranças deixadas para Getúlio e, a segunda, será responsável por fazer uma análise ampla do segundo governo Vargas (1951-1954), englobando inclusive pontos que serão retomados nos capítulos seguintes – quanto ao nacional-desenvolvimentismo varguista e as medidas relacionadas à energia elétrica.

Entre 1930 e 1950 a economia brasileira viveu um processo de transição marcante. A atividade econômica que antes estava centrada na agricultura de exportação vê seu foco se deslocar para o desenvolvimento de um sistema produtivo interno, baseado na indústria e no atendimento ao setor urbano. Essa transição aconteceu de forma rápida, aproveitando as potencialidades detidas antes de 1930 e os interesses já existentes para que o sistema econômico respondesse cada vez mais aos estímulos do setor urbano-industrial (Saretta, 1995).

1.1 – O Governo Dutra (1946-1950)

O governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) se insere no final do período de transição citado acima. Ele teve início após o fim da ditadura do Estado Novo (1937-1945) e foi seguido pelo segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954). O novo presidente assume poucos meses após o fim da Segunda Guerra Mundial, em um contexto internacional bastante delicado, no qual a economia japonesa e as principais economias europeias estavam significativamente destruídas, enquanto os Estados Unidos estavam mais fortes, tanto político quanto economicamente, do que no período anterior à guerra.

Após sete anos de ditadura e do fim da Segunda Guerra Mundial, o governo Dutra tem início propondo um corte com o passado. Esperava-se a regularização dos fluxos comerciais e de capitais e a normalização das atividades econômicas, além da anunciada necessidade de diminuir, dentro do sistema econômico interno, a forte presença estatal. Quanto à política econômica, a proposta da nova administração era de adoção de um regime de câmbio único e livre, com garantia de retorno aos capitais aqui aplicados, de modo a atrair capitais estrangeiros. Os incentivos às importações contidos nessas medidas tinham por objetivo suprir o carente mercado interno de manufaturas, insumos e matérias primas, que foi duramente prejudicado pelos anos de guerra. No lado doméstico, privilegiou-se o equilíbrio das finanças públicas e propôs-se a emissão de moeda na menor quantidade possível (mas sem deixar de fazê-lo quando necessário para atender ao sistema produtivo). Propôs-se, também, reformular o sistema tarifário (Saretta, 1995).

Ao observar as propostas citadas acima se vê claramente que houve certo otimismo das autoridades quanto ao quadro econômico, principalmente internacional. Vocalizou-se um rompimento com o passado via uma política mais liberal quanto às relações econômicas externas.

Devido a Segunda Guerra e as dificuldades comerciais inerentes ao quadro de conflito mundial, houve repercussão favorável para o sistema produtivo brasileiro, principalmente na indústria manufatureira (sobretudo para o setor têxtil). Deste modo, ao início do governo Dutra, o país contava com saldo em cambiais da ordem de 700 milhões de dólares (valor significativo para a época). Conforme destaca Saretta (1995), este acúmulo de divisas somado às expectativas de regularização do comércio internacional (como acordado em Bretton Woods), além da esperança de que o Brasil fosse recompensado pelos Estados Unidos por lutar ao lado dos Aliados na guerra levou a uma política econômica externa em boa parte “extemporânea e inconsistente”¹, utilizando as palavras do autor, diante do quadro concreto da economia mundial.

¹ A esperança brasileira quanto ao recebimento de auxílio norte-americano vinha não só devido à participação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Segunda Guerra, mas também porque, desde maio de 1941, os Estados Unidos firmaram contratos de exclusividade para a aquisição de materiais estratégicos, como cromita, bauxita, berilo, ferro-níquel, manganês, dinamites industriais, borracha, entre outros. Além disso, em 1942, os EUA propuseram uma expansão dessa lista, de modo a englobar mais produtos, como mamona e óleo de mamona,

Para a frustração das expectativas brasileiras, as propostas de Bretton Woods não se concretizaram no imediato pós-guerra. Algumas moedas europeias, por exemplo, só se tornaram conversíveis ao final dos anos 50 e muitas delas sofreram desvalorizações. Medidas protecionistas se tornaram regra geral no comércio internacional e, apesar dos capitais norte-americanos não deixarem de entrar no Brasil, o fluxo foi menor do que se esperava e do que se necessitava – os EUA estavam mais preocupados, naquele momento, com a reconstrução europeia do que com a América Latina (Saretta, 1995).

Diante deste quadro, após um pouco mais de um ano desde a posse de Dutra, as autoridades precisaram fazer alterações na política econômica externa, posto que as moedas conversíveis já haviam sido gastas. A partir de maio de 1947 a intervenção estatal na área externa aumenta, e tal intervenção é feita via controle de importações, adotando um critério de essencialidade, privilegiando produtos básicos como trigo, petróleo, remédios, matérias primas para indústrias, insumos, entre outros. O câmbio permanece estável graças a ocorrência de operações vinculadas que, na prática, correspondiam à existência de uma outra taxa de câmbio (Saretta, 1995).

Conforme já ilustrado, a crise cambial que se instala no segundo ano de governo do General Dutra mostra o grande equívoco cometido pelos formuladores da política econômica ao analisar o complexo quadro internacional vivido. A quantidade de divisas cambiais era, de fato, insuficiente para as imensas necessidades de “reaparelhamento econômico” do país no período.

Em seu texto, Saretta (1995) destaca que de fato o que comprometeu a política externa foi mais a ausência de dólares do que a liberação das importações (e a consequente importação de produtos considerados supérfluos, “desperdiçando” divisas). A insuficiência de dólares diante das necessidades brasileiras é que, segundo ele, levaram ao controle do uso das cambiais a partir da essencialidade da importação, privilegiando insumos e produtos intermediários para a indústria. O outro lado da política de relações externas, a taxa de

tungstênio, tantalita e columbita (Saretta, 1995). Apesar desses elementos favoráveis, que acabaram por estimular a “extemporaneidade” na condução da política econômica externa, as medidas não deixaram de apresentar certo grau de “inconsistência”, devido ao quadro econômico mundial de reconstrução e a mudança de foco dos EUA quanto à condução sua política externa, agora mais preocupado com a reconstrução europeia, conforme será desenvolvido no parágrafo a seguir.

câmbio, permaneceu estável, apesar da inflação interna e da desvalorização das principais moedas europeias. A estabilidade cambial configurou um benefício significativo para o setor industrial em detrimento das atividades exportadoras, industriais e agrícolas, posto que o setor pôde reaparelhar-se e modernizar-se usufruindo do subsídio implícito contido no câmbio valorizado.

Internamente, na concepção e na execução da política econômica, buscou-se o combate à inflação via corte dos gastos públicos e redução do papel do Estado na economia. É possível afirmar que, nesse sentido, os objetivos de reduzir a inflação, diminuir a emissão de moeda e equilibrar o orçamento foram atingidos (Saretta, 1995).

Gastão Vidigal (de fevereiro até outubro de 1946) e Pedro Luís Correia e Castro (de outubro de 1946 até junho de 1949), os dois primeiros Ministros da Fazenda do governo Dutra, adotaram sua política conforme explicitado acima. Após a curta gestão de Vidigal, que abandona o cargo para se candidatar ao Governo do Estado de São Paulo, Correia e Castro assume, propondo combate à inflação e estímulo à produção, além de reforma no sistema bancário. Ao longo desta gestão houve aperto na política de crédito, visando equilibrar o orçamento do Governo Federal. Houve também diminuição da emissão e remoção de dinheiro de circulação o que, aliado a uma queda no nível geral de preços, resultou em uma significativa queda no ritmo de crescimento – o PIB cresceu 11,6% em 1946 e, em 1947, apenas 2,4%, conforme ilustra a Tabela 1; o crescimento recupera-se ao longo dos anos seguintes, variando entre 6,8% e 9,7% até o fim do governo Dutra. Apesar do sucesso inicial (queda da inflação e superávit fiscal), as medidas adotadas foram consideradas contrárias aos interesses do sistema produtivo, posto que a contenção creditícia se transformou em um empecilho ao crescimento da produção (Saretta, 1995).

Tabela 1 – Produto interno bruto (PIB), variação real anual

Ano	$\Delta\%$ anual
1945	3,2%
1946	11,6%
1947	2,4%
1948	9,7%
1949	7,7%
1950	6,8%

Fonte: Ipeadata, elaboração própria.

Portanto, conforme defende Saretta (1995), é possível afirmar que a política econômica durante o governo Dutra apresentou um caráter oscilante, partindo de um maior controle dos gastos públicos e da diminuição da intervenção estatal, para rígidos controles sobre setores importantes da economia, déficits e liberalização de crédito, tidos como inevitáveis para o desenvolvimento econômico do país. Apesar de seu início “liberal”, a administração pública foi obrigada a fazer mudanças de rumo significativas, levando o período 1946-1950 a ser considerado como desprovido de metas mais específicas e condizentes com as dificuldades pelas quais a economia nacional passava.

Não é possível negar que as características citadas acima estiveram presentes na gestão pública ao longo do período, pois mesmo quando houve a proposta do Plano Salte – apresentada por Dutra ao Congresso em maio de 1948, porém aprovada apenas dois anos depois –, ficava clara a impossibilidade da sua execução, sobretudo pela fragilidade das fontes de financiamento.

O Plano Salte

O Plano Salte² foi elaborado pelo DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), para um prazo de cinco anos e estabeleceu em detalhes os projetos de investimento estatal nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia. A ele cabia o papel de substituto de um mecanismo central de planificação e a iniciativa de conferir caráter coordenado aos investimentos estatais. A dotação global do Plano para um período de cinco anos seria da ordem de 21 bilhões e 300 milhões de cruzeiros (conforme explicitado na Tabela 2 e na Tabela 3) (Brasil, 1950).

Tabela 2 – Recursos financeiros do Plano, total para o quinquênio 1950-1955

Recurso	Cr\$
Recursos orçamentários	13.000.000.000
Empréstimos em divisas	2.000.000.000
Empréstimos em obrigações	5.000.000.000
Total	20.000.000.000
Total já autorizado em 1949	1.300.000.000
Total Geral	21.300.000.000

Fonte: Brasil (1950), elaboração própria.

² O Plano Salte foi nomeado a partir das letras iniciais das áreas contempladas pelo Plano: **S**aúde, **A**limentação, **T**ransporte e **E**nergia.

Tabela 3 – Recursos financeiros do Plano, divididos por anos, em milhões de cruzeiros

Anos	Dotações Orçamentárias		Operações de Crédito		TOTAL
	Comuns	Constitucionais	Obrigações do Plano Salte	Empréstimos do B. Brasil	
1950	1.900	–	1.000	500	3.400
1951	2.200	340	1.000	450	3.990
1952	2.400	310	1.000	400	4.110
1953	2.550	335	1.000	350	4.235
1954	2.600	365	1.000	300	4.265
Total do quinquênio	11.650	1.350	5.000	2.000	20.000
Total já autorizado para 1949	1.300	–	–	–	1.300
Total Geral	12.950	1.350	5.000	2.000	21.300

Fonte: Brasil (1950), elaboração própria.

Desse total, 57% seriam destinados aos transportes, 16% à energia, 13,7% à alimentação e 13,3% à saúde, como mostra a Tabela 4 (Brasil, 1950).

Tabela 4 – Despesas totais do Plano por setor, para o quinquênio 1950-1955

Setor	Cr\$	% do Total
Saúde	2.640.056.410	13,3%
Alimentação	2.733.400.000	13,7%
Transporte	11.345.620.000	57,0%
Energia	3.190.000.000	16,0%
Total	19.909.076.410	100,0%

Fonte: Brasil (1950), elaboração própria.

Quanto às propostas do Plano cabe, dentro do tema deste trabalho, analisar de forma mais detalhada aquelas relacionadas ao setor de energia. Dentre outras medidas, o Plano Salte propunha: lavras e industrialização do petróleo e do gás natural; investigação das reservas de turfa, linhita, xistos pirotuminosos e areias betuminosas; exploração intensiva dos recursos hidráulicos; barateamento e intensificação da produção do carvão-de-pedra nacional; racionalização e redução progressiva do consumo de lenha e de carvão vegetal; reflorestamento e estímulo à silvicultura; e incentivo ao uso da eletricidade na tração ferroviária e urbana, aquecimento, bem como estímulo à criação de instituições técnicas

experimentais a fim de estudar a utilização das fontes energéticas nacionais. O financiamento das atividades de exploração da energia elétrica viria, majoritariamente, do capital privado, inclusive estrangeiro, ficando o governo responsável apenas por amparar e estimular as empresas concessionárias (Calicchio, 2015b).

Visando colocar em prática o Plano Nacional de Eletrificação, o Salte adotou as recomendações e conclusões gerais elaboradas pela comissão especial instituída em 1944 e reunida no Conselho Federal do Comércio Exterior. O Plano também defendeu a eletrificação rural e estudou a viabilidade de se implantar uma indústria de material elétrico – os estudos foram feitos pela Comissão da Indústria e do Material Elétrico (Calicchio, 2015b).

Quanto a seus limites, eles dizem respeito ao conteúdo do projeto de desenvolvimento econômico que o Plano Salte expressava, posto que ele não foi concebido visando promover uma transformação significativa nos parâmetros industriais do país, apesar de estabelecer metas de diversificação, expansão industrial e identificar e buscar superar obstáculos mais problemáticos que se colocavam no processo de desenvolvimento econômico – a precária infraestrutura de transportes e energia. Porém, definia uma forma lenta e conservadora de desenvolvimento (Draibe, 1985).

Ao propor a superação dos grandes obstáculos ao desenvolvimento – principalmente relacionados à infraestrutura energética e de transportes, como colocado acima – o Plano Salte se aproxima dos principais objetivos de Getúlio Vargas em seu segundo governo, quanto ao combate aos chamados “pontos de estrangulamento” da economia brasileira (tais objetivos serão melhor desenvolvidos na segunda parte deste capítulo). Um dos pontos cruciais a serem superados, a questão energética, será abordada em maiores detalhes no terceiro capítulo deste trabalho.

Conforme destaca Draibe (1985), do ponto de vista técnico-econômico, o Plano se omitia no estabelecimento de uma ordem hierárquica de execução: “(...) pretendendo cobrir, na sua ação, todas as unidades da federação, os grandes eixos e os pequenos ramais, sugeria empreender simultaneamente a totalidade das obras, para o que evidentemente o volume de recursos era insuficiente.” (Draibe, 1985, p.148). Ainda segundo a autora, o Salte foi elaborado sobre bases financeiras precárias, além de não contar com apoio de nenhum órgão

central de controle que pudesse garantir sua execução, posto que os projetos seguiam sob arbítrio dos diferentes ministérios. As fontes financeiras do Plano eram dotações orçamentárias comuns, somadas àquelas determinadas pela Constituição, tanto federais quanto estaduais e municipais, conforme ilustra a Tabela 3. Apesar de várias vezes insistirem em recorrer a empréstimos externos, tentou-se financiar o Plano com recursos quase que exclusivamente nacionais. Como já citado, o fluxo internacional de capitais neste momento se movia para as economias centrais, visando sua recuperação pós-guerra (Draibe, 1985).

A partir do Salte é possível enxergar as articulações políticas dominantes e as forças sociais do período, porque tal como elas o Plano não era anti-industrializante e não elegia a agricultura como caminho a ser privilegiado para o futuro. Além disso, assim como essas forças, o Plano também não tinha a industrialização como requerimento urgente e meta central para a nação. Conforme argumenta Draibe (1985), o Salte “Resumiu e expressou as diretrizes econômicas do governo Dutra: continha as prioridades e a forma de conceber o desenvolvimento econômico do país, que projetava extrema lentidão” (Draibe, 1985, p.157).

A seguir, cabe destacar o surgimento da Comissão do Vale do São Francisco durante o governo Dutra e a forma como ela se insere no setor elétrico brasileiro.

A Comissão do Vale do São Francisco

Outro ponto relacionado ao setor elétrico que merece destaque foi a criação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), a partir da Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948. Ela seria encarregada de elaborar e coordenar um plano (chamado Plano Geral para o Aproveitamento Econômico do Vale do São Francisco) visando o aproveitamento do potencial hidrelétrico do Rio São Francisco, a distribuição de suas águas pelos seis estados que ele cruza e a modernização dos transportes ao longo dele (Calicchio, 2015a).

O Plano Geral para o Aproveitamento Econômico do Vale do São Francisco só foi apresentado pela CVSF ao Congresso Nacional em dezembro de 1950, no fim do governo Dutra. A tramitação legislativa do mesmo foi longa, só chegando ao fim em 1955, com a promulgação da Lei nº 2.599, em setembro de 1955, pouco antes de Juscelino Kubitschek assumir (Calicchio, 2015a).

A subseção seguinte analisa brevemente a Missão Abbink, que visava retomar o princípio de cooperação econômica estabelecido anteriormente pela Missão Cooke, de 1942, a fim de estudar os fatores que promoviam e os que retardavam o desenvolvimento econômico brasileiro, em especial aqueles relacionados à energia elétrica.

A Missão Abbink

Outro projeto de desenvolvimento econômico para o país foi realizado enquanto o Plano Salte tramitava pelo Congresso. O projeto ficou a cargo de uma comissão mista formada por técnicos norte-americanos e brasileiros e foi chamado de Comissão Técnica Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (CMBAEE), mais conhecida como Missão Abbink (levando o sobrenome do chefe da delegação americana, John Abbink). O acordo para a criação da CMBAEE foi estabelecido em setembro de 1947, prevendo para o ano seguinte a formação da Missão. O objetivo explícito da Missão Abbink era estudar elementos conjunturais e estruturais que representavam obstáculos ao desenvolvimento do país e, como inspiração maior, a vontade de elaborar para a América Latina um plano do teor do Plano Marshall (Draibe, 1985; Malan, 1980; Ribeiro, 2012).

Os obstáculos ao desenvolvimento identificados foram: carência energética; forte dependência do setor externo; elevado crescimento populacional; inexistência de um mercado nacional unificado; baixa produtividade geral da economia; desequilíbrios regionais e setoriais; sistema de transportes deficiente; dificuldades no combate de surtos inflacionários; inexistência de um mercado organizado de capitais (o que, inclusive, dificultou o financiamento do Plano Salte); e a fragilidade e desarticulação do sistema financeiro (Draibe, 1985; Malan, 1980).

Para a elaboração da estratégia de desenvolvimento econômico, a Missão partiu do suposto que a economia brasileira estava em pleno emprego, de modo que as propostas se concentraram em medidas fiscais e financeiras de caráter ortodoxo, sugerindo a adoção de uma política de contenção de crédito firme, com exceção da agricultura, contenção salarial e corte de gastos públicos (Draibe, 1985).

Draibe (1985) destaca que o trabalho da Missão Abbink resumiu-se a análises e propostas gerais, sendo que as poucas referências concretas a projetos partiram das metas do Plano Salte. Já Ribeiro (2012) preocupa-se em defender que, apesar da Missão não ter sido tão bem sucedida quanto se esperava, ela não foi um completo fracasso. Muitas das propostas de desenvolvimento sugeridas – ainda que algumas delas não possam ser creditadas exclusivamente à Missão Abbink – como a criação de um Banco Central, de uma Comissão de Valores, de um mercado de títulos dinâmico, do destaque dado ao treinamento de mão de obra e etc., tiveram grande valor em nível de desenvolvimento histórico, isto é, em conjunto com outras experiências de cooperação técnica que a antecederam (como a Missão Taub, de 1941 e a Missão Cooke, de 1942) e que vieram depois (como a Comissão Mista, que será descrita em maiores detalhes no subcapítulo seguinte).

A última subseção sobre o governo Dutra, a seguir, trata dos momentos finais de sua gestão e das heranças deixadas para seu sucessor, Getúlio Vargas.

O fim do governo Dutra e as heranças para Vargas

Concluindo a análise do período 1946-1950, Draibe (1985), a partir de uma visão mais internalista, centrada na construção de um Estado mais industrializante e intervencionista, destaca que o governo Dutra significou a paralisia da tendência centralizadora e a neutralização da ação intervencionista do Estado, principalmente quanto às tarefas mais cruciais do avanço da industrialização. Saretta (1995), por sua vez, mais focado nas questões externas e quanto à política econômica, defende que o equívoco liberal nos primeiros anos, minimizado pela forte intervenção nos mercados de importação de divisas, somado à Guerra da Coreia e a crise cambial de fins de 1952 teve uma repercussão intensa na economia brasileira, gerando impactos além da década de 50. Porém, apesar da herança problemática, a evolução industrial ocorrida no período é inegável, e essa evolução pode ser atribuída em parte à política econômica adotada. Apesar da manutenção do câmbio sobrevalorizado visar inicialmente o controle da inflação tal política foi, indubitavelmente, aproveitada pelo setor industrial.

Ainda seguindo a visão de Saretta (1995), apesar de o governo Dutra ter início propondo romper com o passado, pouco foi feito nesse sentido. Do ponto de vista econômico,

vê-se que a política adotada era influenciada pelos interesses de determinadas classes: o câmbio é mantido fixo, favorecendo os industriais e há pressão para o abandono da política ortodoxa de controle da inflação, adotada pelo Ministério da Fazenda, devido aos seus impactos negativos sobre os negócios e a produção. Do ponto de vista político, a continuidade jaz no fato do próprio presidente ter sido ex-ministro da guerra no regime de 1937. A estrutura partidária que surgiu no fim do Estado Novo se manteve, viabilizando a manutenção de seus interesses no comando da política e da economia. Nas palavras do autor:

“O governo Dutra, que se iniciou prometendo romper com o passado, em pouco tempo mostrou que estava mais comprometido com ele do que supunha. A política econômica encetada naqueles anos também demonstra isto. Tentou ser liberal mas foi talvez até mais intervencionista do que a que se havia praticado no passado. Propôs reformas estruturais que aparentemente eram aceitas por toda a sociedade – como foi o caso dos bancos –, mas não as efetivou. A despeito da democracia, continuou fortemente preso ao que havia sido o Estado Novo que, aparentemente, naqueles anos se queria olvidar.” (Saretta, 1995, p. 428)

Vianna (1989), dando maior atenção às questões relacionadas à conjuntura interna e externa, também faz uma boa síntese do final do Governo Dutra. O autor afirma que seu governo pode ser caracterizado, no setor externo, pelas expectativas favoráveis fruto da elevação dos preços do café e da mudança de postura do governo norte-americano em relação ao financiamento de programas de desenvolvimento brasileiros e, no setor interno, pela retomada do crescimento, do processo inflacionário e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público.

Após contextualizar o período imediatamente anterior, analisar-se-á o segundo governo de Getúlio Vargas, dando destaque às medidas de caráter econômico. Conforme explicitado no início do capítulo, o contexto herdado por Vargas deriva das medidas adotadas por Dutra e da situação econômica vivida pelo país no final do ano de 1950, descrita nos parágrafos acima.

1.2 – O Segundo Governo Getúlio Vargas (1951-1954)

Na presente seção o segundo governo de Getúlio Vargas será analisado de forma abrangente – porém mantendo a ênfase nos elementos econômicos. A questão do nacional-desenvolvimentismo varguista, que é superficialmente abordada aqui, ganha destaque no segundo capítulo. As características e as medidas tomadas em relação ao setor elétrico,

também abordados de forma breve nesta seção, serão tema do terceiro capítulo. O principal objetivo aqui, conforme já citado, é fornecer embasamento histórico sobre o segundo governo Vargas de forma ampla, de modo a facilitar o entendimento do que será abordado ao longo dos capítulos seguintes.

A década de 50 tem início com o retorno de Getúlio Vargas ao poder, com uma campanha propondo manter o esforço de criação de infraestrutura para o desenvolvimento econômico – visando a eliminação dos chamados “pontos de estrangulamento” da economia brasileira, que no final dos anos 40 foram diagnosticados³ como uma das principais barreiras para o avanço industrial do país. O projeto industrial de Vargas fez com que os responsáveis por sua formulação olhassem para dentro e para fora ao mesmo tempo. De fora viria a tecnologia, os empréstimos públicos e privados e os investimentos diretos ou indiretos para as áreas tidas como prioritárias pelo governo. Internamente, era necessário reforçar o papel do Estado e das empresas públicas nos empreendimentos econômicos estratégicos, além de captar recursos da sociedade e criar novas áreas na burocracia para gerir esses recursos de forma ágil e isolada de pressões políticas. Fazia-se necessário mobilizar empresas a investir e a confiar no crescimento do país (Leopoldi, 1994).

Da candidatura à posse

Após exilar-se voluntariamente em São Borja – cidade onde nasceu –, no final de 1945, Getúlio retorna ao Rio de Janeiro apenas em junho de 1946, quando começa a retomar gradativamente suas atividades políticas. O então ex-presidente aproximou-se do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), apesar de inicialmente também manter relações com o PSD (Partido Social Democrático) que, assim como o primeiro partido, também foi fundado sob sua liderança. Conforme destaca Fonseca (1987), a “opção” pelo PTB não deve ser subvalorizada, posto que essa escolha marca a postura de Getúlio desde o final de 1945 e que foi mantida durante a campanha presidencial. Além disso, ainda segundo o autor, essa decisão

³ Segundo a Missão Abbink (1948), em especial. Maiores detalhes sobre o diagnóstico da Missão encontram-se na seção dedicada a ela.

permite questionar a ideia largamente difundida na historiografia, segundo a qual Vargas teria se portado acima dos partidos políticos, considerando-o apartidário⁴.

Entre o final de 1949 e o início de 1950 montou-se a estrutura da disputa presidencial: Getúlio candidatou-se à presidência pelo PTB, tendo como vice Café Filho, do PSP (Partido Social Progressista); o PSD, em aliança com o PR (Partido Republicano) e com o PST (Partido Social Trabalhista) lançou Cristiano Machado; a UDN em associação com o PL (Partido Libertador) e com o PRP (Partido de Representação Popular) propôs Eduardo Gomes; e, por fim, o PSB (Partido Socialista Brasileiro) lançou João Mangabeira (Fonseca, 1987).

Durante as eleições, fortes críticas foram proferidas por Vargas contra a gestão econômica de Dutra, principalmente quanto ao desperdício de divisas, que segundo ele deveriam ter sido gastas com o reequipamento industrial e não com a importação de supérfluos. Getúlio, em suas propostas, retoma algumas das políticas que caracterizaram seu período anterior, mas as adaptou aos movimentos sociais internos (movimentos camponeses, campanha O Petróleo é Nosso, greves operárias) e ao contexto internacional de Guerra Fria, propondo-se a lutar pela independência econômica do país. Sua plataforma tinha por objetivo a resolução do problema energético (relacionado, majoritariamente, à energia elétrica e ao petróleo) e o incentivo à produção industrial. Conforme destaca Leopoldi (1994), essas propostas exigiriam decisões concretas sobre o papel do Estado como motor do desenvolvimento e como empresário, além da definição do lugar a ser ocupado pelas empresas estrangeiras de refino e exploração de petróleo e de eletricidade no equacionamento da questão energética. Vargas também defendia o desenvolvimento das indústrias ligadas à agricultura (máquinas agrícolas, alimentos e fertilizantes), além de buscar a expansão da indústria de base, impulsionado pelas refinarias de petróleo e pelas usinas hidrelétricas (Fonseca, 1987; Leopoldi, 1994).

Na eleição de 3 de outubro de 1950 o comparecimento às urnas foi maciço, Vargas obteve quase 3.850.000 votos (48,7% do total); ficando em segundo lugar Eduardo Gomes,

⁴ Tais acusações foram frequentemente feitas na época, principalmente por políticos udenistas, para mostrar a “vocalização ditatorial” de Vargas. Trabalhos mais recentes, como o de D’ARAÚJO (1992) também argumentam nesse mesmo sentido (Fonseca, 1987). Não cabe, neste trabalho, entrar mais a fundo nesse debate.

com 29,6% e, em terceiro, Cristiano Machado, com 21,5%⁵. Café Filho, seu vice, recebeu pouco mais de 2.500.000 votos (Fonseca, 1987).

Apesar dos resultados das urnas, a UDN iniciou uma campanha nacional visando impedir a posse de Vargas, defendendo que o candidato não atingiu a maioria absoluta dos votos. Seguindo a Constituição, em 18 de janeiro de 1951 o TSE (Tribunal Superior Eleitoral) declarou Getúlio vitorioso, juntamente com Café Filho, sendo ambos diplomados no dia 27 de janeiro do mesmo ano (Fonseca, 1987).

Quanto ao projeto de governo

Há na historiografia um debate sobre a existência ou não de um projeto de governo no segundo governo Vargas, havendo aqueles que admitem sua existência – geralmente chamado de “nacional-desenvolvimentismo”⁶ –, e aqueles que não acreditam nela. Não cabe neste capítulo abordar de forma mais profunda o debate (tal discussão será vista no segundo capítulo deste trabalho), portanto partir-se-á da ideia de que houve sim um projeto de governo, sendo descrito a seguir.

As políticas econômicas adotadas por Getúlio Vargas em seu segundo governo devem ser entendidas a partir de dois condicionantes. Em primeiro lugar, a conjuntura herdada do Governo Dutra (explicitada no item I.1 – O Governo Dutra (1946-1950): no setor interno, retomada do processo inflacionário, retomada do crescimento e recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público e, no setor externo, pelas expectativas favoráveis fruto da elevação dos preços do café e da mudança de postura dos EUA em relação ao financiamento de programas de desenvolvimento brasileiros (Vianna, 1989).

O projeto resumido por Vianna (1989) consistia na ideia de dividir o governo em duas fases. A primeira fase seria de “saneamento econômico-financeiro” (momento Campos Sales), tendo por objetivo a estabilização econômica. Na visão ortodoxa, este momento visava equilibrar as finanças públicas de modo a permitir a adoção de uma política monetária

⁵ João Mangabeira não recebeu votação expressiva.

⁶ O ideário nacional-desenvolvimentista, segundo Bastos (2012a), consiste na vinculação do interesse nacional com o desenvolvimento, impulsionado pela vontade política centrada no Estado, que busca fomentar o surgimento de novas atividades econômicas – principalmente industriais – a fim de diversificar o mercado interno.

restritiva e, dessa forma, acabar com a inflação. A segunda fase (momento Rodrigues Alves) seria de empreendimentos e realizações, momento de caráter desenvolvimentista. Devido a essa diretriz de governo, autores como Vianna, Lessa e Fiori tentam mostrar a visão ortodoxa de Getúlio quanto à política econômica. Por outro lado, conforme Fonseca (1987) defende, sempre que Vargas citou os problemas financeiros do país ele o fez pregando a necessidade urgente de superá-los a fim de viabilizar a implementação de um programa de crescimento, posto que entendia a importância do setor público para a eliminação dos “pontos de estrangulamento” da economia brasileira. “Não se tratava, em sua visão, de primeiro sanear para depois crescer” (Fonseca, 1987, p. 381).

É importante destacar que o segundo governo Vargas não forjou um documento, um plano similar aos do Estado Novo ou ao Plano Salte o que leva alguns, como destacado acima, a defender que não houve planejamento. Segundo Leopoldi (1994), do ponto de vista sistemático e formal, não havia um plano de industrialização com metas e diretrizes definidas e quantificadas, sob a forma de um planejamento econômico e social. As diretrizes básicas do seu governo estão nas mensagens que eram anualmente apresentadas ao Congresso e ao país, listando as realizações da política industrial e anunciando novas propostas (Leopoldi, 1994). A concepção varguista de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, como mostra Draibe (1985), se assentava basicamente em cinco eixos: i) a industrialização era vista como processo rápido, concentrado no tempo, via uma massa de inversões públicas e privadas em infraestrutura e indústrias de base, reservando à empresa estatal um papel estratégico e dinâmico; (ii) capitalização da agricultura, apoiando-se na modernização da produção rural, via inversões do Estado em mecanização, melhorias técnicas, créditos e financiamento à empresas agrícolas, além da montagem de um sistema integrado de comercialização e armazenamento; (iii) redistribuição da renda e foco na melhoria das condições básicas de vida da população urbana, privilegiando alimentação (via controle de preços dos alimentos e otimização dos fluxos de abastecimento) e transportes; (iv) organização de um sistema de financiamento apoiado, por um lado, pela criação de um banco estatal central e de bancos regionais e, de outro, na racionalização e ampliação da arrecadação tributária, visando dinamizar e dirigir de forma adequada o fluxo de investimentos públicos e privados; (v) articulação da economia brasileira com o capitalismo internacional, visando incentivar a

entrada de capital externo, majoritariamente nas áreas de investimento prioritário e imposição de limites às remessas de lucros.

Quanto às relações econômicas internacionais, Vargas pretendia agir sobre duas frentes: uma delas seria a aproximação com a Europa, buscando crédito, trocas comerciais e assistência técnica; a outra seria o estabelecimento de uma aliança com os Estados Unidos, a fim de obter empréstimos públicos e colaboração técnica para a industrialização, além de também reconhecer a dependência do fornecimento externo de petróleo para aumentar a produção interna de equipamentos e de derivados, e de crédito para os projetos de infraestrutura. Vargas mostrava-se claramente aberto à vinda de empresas estrangeiras que estivessem dispostas a investir nas áreas priorizadas pela sua gestão (Leopoldi, 1994). O debate sobre o caráter nacionalista de Getúlio também é abordado em maiores detalhes no segundo capítulo.

Os principais órgãos responsáveis pelos projetos desenvolvimentistas ligados à indústria

Segundo Leopoldi (1994), os projetos de industrialização foram concentrados em duas áreas: no Ministério da Fazenda e na Assessoria Econômica. No Ministério da Fazenda foram criadas duas agências responsáveis por elaborar projetos e planos voltados para a infraestrutura energética e para a industrialização: a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Cada um desses órgãos serão abordados a seguir, isoladamente.

A Comissão de Desenvolvimento Industrial

Criada em julho de 1951, a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) foi idealizada para planejar uma política ampla de desenvolvimento industrial, junto de projetos específicos de criação e expansão de setores da indústria. A Comissão foi responsável por traçar uma política protecionista visando atrair indústrias (tanto locais quanto estrangeiras) em áreas consideradas estratégicas, concedendo isenções tarifárias sobre a importação de insumos e bens de capital, reserva de mercado, subsídio cambial e prioridade para remessa de lucros (Leopoldi, 1994).

Em maio de 1952 a CDI apresentou o Plano Geral de Industrialização do País, que continha as diretrizes para uma política industrial. Logo em seu início, como destaca Draibe (1985), o documento apresentava as condições básicas de expansão, sendo elas: aumento da produtividade na área energética; ampliação e melhoria dos meios de comunicações e transportes; formação de técnicos e aperfeiçoamento de métodos de trabalho; melhoria do sistema de crédito; e expansão dos fluxos de capitais. As atividades industriais foram classificadas dentro de três grandes setores (indústrias de base, indústrias de infraestrutura e indústrias de transformação) e existiam critérios de prioridade de acordo com a contribuição de cada indústria para o equilíbrio e integração da estrutura econômica do país (Draibe, 1985).

Os incentivos do governo foram definidos em quatro grupos, como organiza Draibe (1985):

“(...) as políticas de isenções de tarifas, impostos e proteção aduaneira, a cargo do Ministério da Fazenda e do poder legislativo; a política cambial, sob responsabilidade da Cexim, indicando as prioridades nas licenças de importação, reservas de mercado; sob responsabilidade da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, as definições de prioridades na concessão de cambiais para importação de matérias primas e equipamentos e as prioridades na remessa de lucros, juros e dividendos ao exterior; finalmente, a cargo da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil e outras instituições de crédito do governo, as medidas de assistência financeira.” (Draibe, 1985, p. 195)

Os microprojetos nas áreas de transportes e energia, conforme serão vistos a seguir, foram elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. A estrutura interna de financiamento desses projetos foi definida por lei, no Programa de Reparelhamento Econômico (Draibe, 1985).

Conforme destacado por Leopoldi (1994), a Comissão de Desenvolvimento Industrial foi o único órgão de caráter neocorporativo dentre as três bases planejadoras do segundo governo Vargas, retomando-se a partir dela a articulação entre o Estado e a burguesia industrial, que já havia existido no Conselho Federal do Comércio Exterior, no Conselho de Política Industrial e no Comercial. Dois órgãos de caráter neocorporativo foram criados tendo como base os estudos da CDI: a Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico e a Comissão Executiva da Indústria Automobilística (Leopoldi, 1994).

Mesmo diante da crise política de meados de 1954 os trabalhos da CDI continuaram em ritmo rápido, mostrando que apesar dos conflitos entre a burguesia industrial e algumas áreas do governo devido a questões como aumentos salariais e greves, a aliança entre o Estado e o empresariado industrial objetivando a aceleração do desenvolvimento industrial persistia (Leopoldi, 1994).

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) foi criada por meio de um acordo entre os governos Dutra e Truman em 1950 objetivando, do lado norte-americano, a obtenção de matérias primas brasileiras consideradas estratégicas para os EUA e, do lado brasileiro, a obtenção de assistência técnica a projetos que trariam recursos para o reequipamento econômico nacional, visando a instalação de indústrias novas, “germinativas”⁷, e a superação dos já consagrados “pontos de estrangulamento”⁸ da economia brasileira, notadamente nos setores de energia e transportes. As atividades tiveram início em julho de 1951, quando a CMBEU já contava com garantia de crédito aos projetos formulados de até US\$ 250 milhões, dinheiro que viria do Eximbank e do Banco Mundial. A Comissão Mista produziu trabalhos que passaram a compor o Plano de Reparelhamento Econômico, um plano quinquenal constituído por projetos já elaborados e parcialmente financiados com recursos do Eximbank e do Banco Mundial. O ministro Lafer acabou por superestimar os valores negociados nos EUA com as agências financiadoras, fazendo que os US\$ 250 milhões se transformassem em US\$ 500 milhões em seu plano quinquenal. A fim de promover a contrapartida brasileira para os empréstimos, Lafer recorreu ao Congresso, solicitando a aprovação de um fundo no valor de Cr\$ 10 bilhões para os cinco anos de vigência do plano e assim foi constituído o Fundo de Reparelhamento Econômico (Lei nº 1.474⁹), a partir de um adicional de 15% no imposto de renda. Para gerir os recursos provenientes dos empréstimos externos e do Fundo de Reparelhamento Econômico, Horácio Lafer propôs ao Congresso a criação do Banco

⁷ O conceito de “ponto de germinação”, segundo Lafer (1984), significava basicamente o oposto do que seria um “ponto de estrangulamento”, pressupondo que a oferta de infraestrutura provocaria atividades produtivas.

⁸ O conceito de “ponto de estrangulamento”, também partindo de Lafer (1984), consistia na percepção de que existiam certas áreas de demanda insatisfeitas que acabavam por “estrangular” a economia.

⁹ A Lei nº 1.474 modifica a legislação do imposto sobre a renda, alterando artigos do Decreto nº 24.239, de 22 de dezembro de 1947. A modificação teve por objetivo o aumento da arrecadação. (Brasil, 1951).

Nacional de Desenvolvimento (BNDE). O projeto de criação do BNDE foi aprovado ainda em 1952 (Draibe, 1985; Leopoldi, 1994; Malan, 1980).

Entre 1951 e 1953 a Comissão elaborou 41 projetos prioritários (mais um, considerado especial, sobre a Estrada de Ferro Vitória – Minas). Os investimentos totais foram estimados em Cr\$ 21,9 bilhões, dos quais 60% para projetos de transportes, 33% para os de energia e um pouco mais de 6% para os gastos relativos à indústria, maquinaria agrícola e armazenamento. Em dezembro de 1953, no encerramento dos trabalhos da CMBEU, os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial e pelo Eximbank chegavam a US\$ 162,1 milhões, montante bem menor do que o esperado e necessário para a execução dos projetos. Apesar dos recursos ficarem aquém do que foi proposto inicialmente, o legado deixado para o país foi extremamente benéfico: montou-se uma equipe técnica, um banco de desenvolvimento e uma reforma fiscal que viabilizaram financeiramente, de forma definitiva, os projetos do BNDE (Draibe, 1985; Leopoldi, 1994; Malan, 1980).

Quanto aos fatores que levaram ao fim da CMBEU, temos a vitória do general Eisenhower no final de 1952, que marcou duas importantes e imediatas modificações na política norte-americana para a América Latina: com o acirramento da Guerra Fria, o combate ao comunismo passou a merecer ação prioritária; e abandonou-se a política do Ponto IV de Truman¹⁰. Rapidamente ficou claro que o governo de Eisenhower não manteria o financiamento aos projetos que a Comissão Mista elaborasse. O governo dos EUA alegou necessidade de conter gastos e negou a existência de compromisso no sentido de fazê-lo até certo limite (Vianna, 1989). O BNDE seguiu cumprindo a função da Comissão, estudando projetos nas áreas de infraestrutura energética, de siderurgia e transportes, bem como intermediando os financiamentos externos e internos (dos fundos de reaparelhamento econômico e de eletrificação) (Leopoldi, 1994).

A Assessoria Econômica

A Assessoria Econômica era constituída por funcionários que desempenhavam, ao mesmo tempo, funções de uma secretaria informal de planejamento e de assessoria ao

¹⁰ O Ponto IV, proposto pelo presidente norte-americano Harry Truman em seu discurso de posse, consistia em um programa de cooperação técnica a nível internacional, entre os EUA e os países latino-americanos (Abreu, 2015).

gabinete nas questões cotidianas do presidente. Ela foi inicialmente coordenada por Rômulo de Almeida, que se encarregou de recrutar os demais membros da equipe. Rômulo, em Almeida (1986)¹¹, relatou surpresa ao ser convidado pelo presidente, posto que ele não era próximo de Vargas, sendo escolhido apenas por recomendações recebidas por ele, o que deixava claro o descompromisso do presidente com o conservadorismo¹². A Assessoria era constituída por técnicos especializados em planejamento e política industrial (como Rômulo) e em energia elétrica e política mineral (como João Neiva Figueiredo e Jesus Soares Pereira). Os membros, em geral, provinham de outras áreas do serviço público (Almeida, 1986; Leopoldi, 1994).

A relação da Assessoria com o capital estrangeiro, conforme argumenta Motta (2005), era complexa, posto que visando obter sucesso nas metas econômicas e políticas era necessário conciliar o incentivo à entrada de capitais estrangeiros e o nacionalismo. O nacionalismo varguista (que será analisado em maiores detalhes ao longo do segundo capítulo) buscava a convergência entre os interesses desenvolvimentistas nacionais e os interesses do bloco capitalista internacional, a fim de garantir acesso ao capital estrangeiro para financiar projetos (Motta, 2005).

A Assessoria Econômica ficou responsável pela elaboração dos projetos de criação da Petrobrás e da Eletrobrás, além de também definir as fontes de recursos que sustentariam essas empresas – para cada projeto elaborava-se uma proposição de pequena reforma fiscal, a fim de captar recursos à área desejada. Os primeiros projetos visando interligar as políticas energéticas com a indústria de equipamentos surgiram a partir dela, sendo depois transferidos para a CDI. Também dentro da Assessoria foram formulados o Banco do Nordeste, o Plano Nacional do Carvão e vários projetos na área agrícola (Leopoldi, 1994).

¹¹ Rômulo, anos após o fim do segundo Governo Vargas, escreve esse depoimento expressando o que pensou e sentiu ao ser convidado por Getúlio Vargas para assumir a coordenação da Assessoria Econômica. Maiores detalhes sobre o depoimento podem ser encontrados em Almeida (1986).

¹² Almeida (1986) escreve: “O surpreendente é que tratava-se de uma pessoa sem maior tradição política, sem relacionamento maior na alta burguesia, nas velhas estruturas oligárquicas, de repente chamada por um presidente da república.” (Almeida, 1986, p. 136), referindo-se ao convite para se juntar à Assessoria Econômica.

Os órgãos planejadores e a questão energética

Após breve descrição dos principais braços planejadores do segundo governo Getúlio Vargas cabe, aqui, introduzir parte do que será abordado no terceiro capítulo, descrevendo alguns dos projetos relacionados à energia que foram desenvolvidos por esses órgãos.

A Assessoria Econômica, como afirmado acima, foi responsável pela elaboração de projetos como o de criação da Petrobrás e da Eletrobrás. Quanto à Petrobrás, o projeto, conforme destaca Leopoldi (1994), apresentava dados que evidenciavam a inviabilidade do país continuar dependendo da importação de petróleo¹³, justificando, portanto, a criação de uma *holding* que seria responsável por atuar diretamente ou criar subsidiárias para as atividades de lavra, pesquisa, refino, comércio e transporte de petróleo e derivados (Draibe, 1985; Leopoldi, 1994).

O projeto foi aprovado após quase dois anos de debate, em setembro de 1953, sendo sancionado pela Lei nº 2.004. Estruturada como uma empresa estatal, na qual o governo possuía 51% das ações, a Petrobrás inicia suas atividades já em janeiro de 1954. Sua base financeira vinha de parte da receita do imposto único sobre combustíveis e dos impostos sobre a compra e licenciamento de veículos. Ainda pela Lei nº 2.004, ficava a cargo do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) a obrigação de supervisionar a oferta nacional do petróleo, enquanto a Petrobrás ficava responsável pela extração, prospecção, refino, comercialização e transporte de petróleo e derivados (Draibe, 1985; Leopoldi, 1994).

Dentre os principais projetos relacionados à energia elétrica elaborados pela Assessoria Econômica, cabe aqui destacar: o projeto de lei criando o Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE) e o Fundo Federal de Eletrificação; o Plano Nacional de Eletrificação e a Eletrobrás.

¹³ Sobre o crescimento das importações de petróleo, Leopoldi (1994) escreve: “(...) estas, que representavam, em 1939, 7% do total das importações (por valor) chegavam em 1950 a 11,3%. O consumo de petróleo, por sua vez, crescera 6,4% ao ano na década de 1931-1940, saltando para 11,9% ao ano entre 1941-50. No quinquênio 1946-50 o consumo havia aumentado 19,5% ao ano, e apenas em 1949/50 crescera 22,3%. Além disso, o número de veículos importados tendia a crescer (somente em 1951 chegara a 100 mil), o que gerava um incremento na demanda de derivados. Crescia também o consumo de combustível líquido por parte das indústrias, das ferrovias e dos veículos de carga que trafegavam pelas estradas.” (Leopoldi, 1994, p.177).

O Plano Nacional de Eletrificação, apresentado em abril de 1954 ao Congresso era, conforme argumentado por Fonseca (1987), considerado por Vargas como de “importância vital” para o desenvolvimento econômico, posto que agiria diretamente em um dos principais pontos de estrangulamento da economia brasileira, a questão elétrica. Este projeto acabou não sendo aprovado (Fonseca, 1987; Leopoldi, 1994).

Também em 1954 foi enviado o projeto propondo a criação da Eletrobrás, uma *holding* que reuniria projetos dos estados e do Governo Federal, sendo responsável pela formulação da política energética do país. Devido à forte oposição, este projeto só foi aprovado em 1961 (Fonseca, 1987; Leopoldi, 1994).

Como conclui Leopoldi (1994), do que foi produzido pela Assessoria Econômica para o setor de eletricidade, fica como legado de Vargas o IUEE e o Fundo Federal de Eletrificação. A partir dos recursos captados por esses projetos o Governo Federal pôde realizar os projetos da CMBEU e do BNDE.

Quanto à CDI, um dos órgãos de caráter neocorporativo criados por ela, a Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico, em abril de 1952, partiu do reconhecimento da essencialidade do setor de material elétrico pesado, principalmente devido ao que se planejava para a área de energia elétrica. Os projetos visando estimular a produção de turbinas para as usinas hidrelétricas foram priorizados pela Comissão. A fim de atrair tanto empresários estrangeiros quanto locais para esse setor, a Comissão formulou uma política de incentivo, que oferecia crédito, prioridade na remessa de royalties e lucro, reserva de mercado, entre outros benefícios (Leopoldi, 1994).

Já a CMBEU ficou responsável por estudar e aprovar projetos de governos (União e estados) e de empresas privadas para a expansão ou construção de usinas hidrelétricas, contando com recursos tanto externos quanto internos. Após o fim da Comissão, o BNDE seguiu cumprindo suas funções, estudando projetos nas áreas de infraestrutura energética, de siderurgia e transportes, bem como intermediando os financiamentos externos e internos (dos fundos de reaparelhamento econômico e de eletrificação) (Leopoldi, 1994).

É interessante reforçar, novamente, que os pontos aqui abordados de forma extremamente breve serão detalhados ao longo do terceiro capítulo. Além disso, vários outros aspectos que não foram citados aqui também serão lá desenvolvidos.

Por fim será abordada, de forma sucinta, a situação brasileira nos últimos anos do segundo governo de Getúlio Vargas, a fim de analisar o contexto que levaria ao suicídio do presidente em 1954.

Das crises ao suicídio

Desde que se estabeleceu o sistema de licenças prévias para as importações, em 1947-1948, a indústria foi favorecida, posto que as matérias primas e equipamentos que o setor precisava eram tidos como essenciais, ganhando prioridade frente a bens de consumo. Como a taxa de câmbio se manteve inalterada até 1953, as importações puderam contar com o subsídio proveniente do câmbio fixo. Segundo Leopoldi (1994), o fato de o Ministério da Fazenda ter sido ocupado por dois industriais no período 1949-1953 garantia, em certa medida, que os interesses do setor industrial seriam beneficiados, em particular no que tange à política cambial. Dois órgãos da área econômica operavam com a política cambial: a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (Cexim), que era a autoridade responsável por emitir licenças de exportação e importação, e a Superintendência da Moeda e Crédito (Sumoc), ligada ao Ministério da Fazenda, responsável por elaborar as diretrizes da política cambial (Leopoldi, 1994).

O caráter protecionista do sistema de licenças para importação permitiu que os industriais acumulassem estoques de equipamentos e matérias primas, expandindo as suas importações diante da ameaça de um novo conflito mundial a partir da Guerra da Coreia. Em 1951 e 1952 as importações superaram as exportações, levando a escassez de divisas e crise cambial que quase paralisaram o sistema de licenças prévias (Leopoldi, 1994).

À crise cambial somou-se, em 1953, um problema de escassez de energia elétrica, agravada por um longo período sem chuvas e greves operárias, que paralisaram as indústrias do Rio de Janeiro e São Paulo. Diante do contexto complexo – vivia-se, simultaneamente, um

racionamento, greves e dificuldades para importar –, os industriais exerceram pressão sobre o governo, que responde com duas reformas cambiais (Leopoldi, 1994).

Aprovada em 1953, a Lei do Câmbio Livre (Lei nº 1.807), propunha a manutenção do sistema de licenciamento das exportações e importações, mas transferia várias operações para o mercado livre de câmbio. Essa medida visava atrair e fixar capital estrangeiro no país, a fim de eliminar temores e incertezas gerados pelos movimentos nacionalistas e pelo impacto negativo que o decreto de controle de remessas ao exterior gerou no governo dos EUA (Leopoldi, 1994).

Conforme descreve Leopoldi (1994), Osvaldo Aranha assume a pasta do Ministério da Fazenda em junho de 1953, como resposta à crise cambial e às greves operárias, que demandavam maior controle da inflação e aumento salarial. Aranha e o presidente do Banco do Brasil, Marcos Souza Dantas, lançam a Instrução 70 da Sumoc em 9 de outubro de 1953. A Instrução 70 mudou de forma significativa a política de controle das importações e criou um sistema de taxas de câmbio flutuantes, com cinco categorias de produtos importados, indo dos produtos mais essenciais até os supérfluos. A Cexim foi extinta e substituída pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, a Cacex (Leopoldi, 1994).

A Cacex determina, junto aos industriais, taxas de câmbio conforme a essencialidade dos produtos. Como destaca Leopoldi (1994), com a Instrução 70 da Sumoc a indústria pagava um câmbio um pouco mais elevado, porém não sofria mais com o problema de escassez de divisas (conforme havia sofrido em 1952-1953) e nem com o controle da Cexim sobre as importações. Como os insumos industriais e as máquinas ainda eram considerados bens essenciais, o câmbio continuava a ser subsidiado.

Porém, em 1954, uma nova crise cambial surgiu como consequência da queda nas exportações de café e do déficit na conta de capitais, este último fruto das remessas de capitais para o exterior, dos atrasados comerciais e do pagamento do serviço da dívida (Leopoldi, 1994).

Em seu texto, Leopoldi (1994) relata que o ano de 1954 mostra de forma evidente a “esquizofrenia” pela qual passava o governo Vargas. Ao utilizar a palavra “esquizofrenia” a

autora tenta retratar a quase inconsistente diferença entre o momento político e econômico vivido nos últimos anos do governo de Getúlio Vargas. Do ponto de vista econômico, as indústrias do Centro-Sul produziam intensamente, impulsionando a taxa de crescimento industrial a se manter no mesmo nível de 1953, em torno de 8,7% (que, em 1955, subiria para 10,6%); a capacidade de geração elétrica começava a mostrar aumento, fruto dos investimentos feitos em usinas geradoras; a Petrobras começava a entrar em operação; algumas obras feitas sobre a gestão de Vargas foram inauguradas, como a Companhia Mannesmann e a Usina de Paulo Afonso; e as refinarias davam um salto na produção de derivados do petróleo. Por outro lado, no campo político, crescia a oposição a Getúlio, principalmente após o anúncio do aumento de 100% do salário mínimo, em fevereiro de 1954. Apesar desse aumento desagradar as associações industriais, a burguesia industrial não rompeu suas relações com Vargas – os industriais estavam desunidos para tomar uma decisão de caráter uniforme. Diante do fogo cruzado entre interesses econômicos, partidos e ideologias, o presidente tentou encontrar uma saída que representasse o “caminho do meio”, a fim de evitar radicalizações. Tentou encontrar um bloco político de apoio, porém tal tentativa foi em vão (Leopoldi, 1994).

Em meio à grave crise política desencadeou-se também uma séria crise do café. As exportações do produto caíram em 1/3, fruto da reação dos EUA frente à elevação dos preços, que foi considerada por eles uma medida especulativa. Por fim, o atentado contra Lacerda (ferrenho opositor de Getúlio Vargas), no início de agosto de 1954, leva a uma aliança civil-militar que prepara um golpe contra o presidente. Sofrendo pressão para renunciar, Getúlio opta pelo suicídio, deixando um documento onde explicita que como falhou na busca do caminho do meio, era preciso recorrer ao ato extremo do suicídio (Leopoldi, 1994; Vianna, 1989).

O conteúdo apresentado aqui foi organizado visando promover uma contextualização geral do segundo governo de Getúlio Vargas, a fim de servir como base para o que será desenvolvido no restante do trabalho. Conforme adiantado no início do subcapítulo, a seguir a questão do nacional-desenvolvimentismo será tratada em maiores detalhes. Por fim, o terceiro e último capítulo abordará a questão energética.

CAPÍTULO II – O “NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO” DE GETÚLIO VARGAS

Após contextualizar de forma abrangente o segundo governo Vargas, partindo do período Dutra, o presente capítulo busca analisar as características do chamado “nacional-desenvolvimentismo” varguista.

Para tal, parte-se de uma breve síntese do cenário internacional quanto ao papel do Estado desde a década de 1930, dando destaque para a “Era de Ouro” do capitalismo mundial. Em seguida, serão analisados isoladamente o caráter nacionalista e o caráter desenvolvimentista do segundo governo de Getúlio Vargas. Por fim, é feita uma síntese do que representa o “nacional-desenvolvimentismo” de Vargas.

II.1 – A “Era de Ouro” e o nacional-desenvolvimentismo

A “Era de Ouro” do capitalismo, segundo Hobsbawm (1995), consiste período que tem início após o fim da Segunda Guerra Mundial e que se estende até meados da década de 1970. O momento anterior a ela, a “Era da Catástrofe”, engloba as duas grandes guerras mundiais.

Partindo do caso brasileiro durante a Era da Catástrofe, apesar das circunstâncias econômicas internas complicadas no final dos anos 1920 – vivia-se um momento de superprodução do café, em parte induzido pelo programa de valorização do produto –, a crise econômica que afetou o Brasil naquele período não foi resultado dessas circunstâncias, ela era fruto de fatores externos. Crises econômicas propagam-se por todas as economias capitalistas, posto que elas estão integradas por fluxos financeiros e comerciais cuja retração forte funciona como choque externo sobre o qual se tinha pouco controle, a não ser tentar amortecer seus impactos internos. Essa crise afetou o sistema financeiro mundial, provocando renegociações da dívida externa e moratórias, que abalaram significativamente laços entre centros financeiros e a periferia endividada. Diante de tamanha crise, os Estados nacionais tanto da periferia quanto do centro redirecionaram suas políticas a fim de proteger a economia nacional contra a instabilidade mundial, além de apoiar projetos de recuperação nacional,

deixando de lado modelos de inserção internacional baseados na ênfase em exportações e na liberdade financeira internacional (Bastos, 2012a).

Ao longo da década de 1930 os fluxos comerciais, produtivos e financeiros tenderam a se recuperar da crise global, agora adotando uma orientação cada vez mais voltada para os mercados internos e para transações internacionais feitas via acordo entre governos, abandonando o velho liberalismo econômico do século XIX – obviamente, essa tendência mundial de nacionalização de fluxos econômicos e de decisões ocorreu de forma assimétrica entre os países (Bastos, 2012a).

Por outro lado, em países periféricos como o Brasil, que hospedavam investimentos estrangeiros,¹⁴ a crise do liberalismo e a tendência de nacionalização de fluxos econômicos e de decisões geravam conflitos significativos com os representantes do capital estrangeiro, fazendo com que o esforço de recuperação econômica envolvesse não apenas a nacionalização de decisões, mas também algum grau de nacionalismo econômico, isto é, a defesa de interesses nacionais contra credores e corporações estrangeiras (Bastos, 2012a)¹⁵.

A Era da Catástrofe foi, portanto, um período bastante conturbado a nível mundial¹⁶ e tal quadro deriva dos grandes acontecimentos vividos, como as duas guerras mundiais e a grande Depressão da década de 1930. Já a Era de Ouro, cujo período parte do fim da Segunda Guerra, englobando o segundo governo de Getúlio Vargas, mostra uma situação econômica bastante diferente, havendo significativa reestruturação e reforma do capitalismo, além de um avanço considerável na globalização e internacionalização da economia (Hobsbawm, 1995).

De um lado, produziu-se uma “economia mista” que, simultaneamente, aumentou significativamente a demanda e facilitou a administração e planejamento da modernização econômica guiada pelo Estado. De outro, multiplicou-se a capacidade produtiva da economia

¹⁴ No caso brasileiro, o país possuía dívidas com o sistema financeiro internacional, parcela relevante da infraestrutura básica foi construída via investimentos externos, havia forte dependência de reservas cambiais para importar insumos essenciais e sofria com a queda das exportações (Bastos, 2012a).

¹⁵ O capítulo seguinte aborda, dentre outros pontos, os conflitos entre o capital estrangeiro e os interesses do Estado no desenvolvimento de projetos para o setor elétrico. Tais embates derivaram, em certa medida, tanto do desinteresse do setor privado em promover os investimentos necessários para a expansão do setor, quanto da dificuldade de se conseguir financiamento externo para os projetos estatais.

¹⁶ Hobsbawm (1995) compara os dois períodos a partir da curva de Kondratiev. Segundo ele, enquanto Era da Catástrofe foi marcada por flutuações seculares ao longo da curva, a Era de Ouro representou uma reviravolta ascendente, como havia sido o grande boom vitoriano de 1850-73.

mundial, viabilizando uma divisão internacional do trabalho mais sofisticada e elaborada. (Hobsbawm, 1995).

O capitalismo do pós-segunda guerra, conforme argumenta Hobsbawm (1995), foi uma espécie de casamento entre a democracia social e o liberalismo econômico, fortemente influenciado pela experiência da URSS, pioneira em planejamento econômico. Nas palavras do autor:

“Quatro coisas pareciam claras para esses formuladores de decisões. A catástrofe do entreguerras, que de modo nenhum se devia deixar retornar, se devera em grande parte ao colapso do sistema comercial e financeiro global e à conseqüente fragmentação do mundo em pretensas economias ou impérios nacionais autárquicos em potencial. O sistema global fora um dia estabilizado pela hegemonia, ou pelo menos centralidade, da economia britânica e sua moeda, a libra esterlina. (...) Terceiro, a Grande Depressão se devera ao fracasso do livre mercado irrestrito. Daí em diante o mercado teria de ser suplementado pelo esquema de planejamento público e administração econômica, ou trabalhar dentro dele. Finalmente, por motivos sociais e políticos, não se devia permitir um retorno do desemprego em massa.” (Hobsbawm, 1995, p. 266-267)

Políticos, autoridades e homens de negócios do Ocidente do pós-guerra não consideravam a volta ao *laissez-faire* e ao livre mercado original uma opção. Alguns objetivos políticos (como a contenção do comunismo, o pleno emprego, a modernização de economias atrasadas ou em decadência) deveriam ser priorizados e, para tal, justificava-se a presença mais forte do governo. Como o autor resume, “O futuro estava na “economia mista”.” (Hobsbawm, 1995, p. 268).

Quanto ao momento vivido pelo Brasil durante o segundo governo Vargas, diante do contexto internacional da Era de Ouro, Bastos (2012a) destaca que apesar de algumas economias periféricas estarem em situação semelhante à nossa, nem todas montaram ideologias de intervenção estatal e desenvolvimento econômico tão bem elaboradas quanto as do nacional-desenvolvimentismo, sob peso decisivo de Getúlio. No caso brasileiro, a ideia não era apenas proteger os interesses nacionais diante das reivindicações externas, mas sim de organizar a intervenção estatal a fim de estimular o desenvolvimento de novas atividades produtivas, principalmente industriais, visando à redução da dependência do comércio exterior.

A seguir, o caráter nacional-desenvolvimentista de Vargas será abordado de forma detalhada, analisando primeiramente sua postura desenvolvimentista e, na subseção seguinte, sua postura nacionalista.

II.2 – A postura nacional-desenvolvimentista no segundo governo Vargas

A presente seção tem por objetivo estudar de forma minuciosa a postura nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas durante o seu segundo governo. Para tal, ela foi dividida em duas subseções: a primeira busca analisar o caráter desenvolvimentista e, a segunda, o caráter nacionalista. Por fim, a última seção faz uma síntese sobre a postura nacional-desenvolvimentista do governo de Vargas.

O caráter desenvolvimentista

As análises sobre o caráter desenvolvimentista do segundo governo de Getúlio Vargas dividem-se, basicamente, em dois grupos: aqueles que admitem ter existido um projeto de governo, nacional-desenvolvimentista e aqueles que negam a existência de um projeto de desenvolvimento nacional. Para o primeiro grupo, Vargas teria abraçado um projeto de desenvolvimento nacional autônomo, exprimindo os objetivos da burguesia industrial em associação com os trabalhadores e parte dos segmentos médios urbanos visando promover a industrialização com base no capital nacional e no capital privado. Já autores como Carlos Lessa, José Luiz Fiori, Maria Celina Soares D'Araújo e Sérgio Besserman Vianna questionam a existência de um projeto de governo. (Fonseca, 1987).

Partindo da visão de Draibe (1985), afirmou-se que apesar da inexistência de um “plano”, com metas e diretrizes definidas e quantificadas – como havia sido o Plano Salte e os planos do Estado Novo – que houve sim planejamento por parte do Estado, sendo as diretrizes básicas do governo divulgadas nas mensagens anualmente enviadas ao Congresso Nacional, listando as realizações da política industrial e anunciando novas propostas. Nas palavras da autora:

“Embora a industrialização se tivesse colocado como meta e processo desde 1930, somente no início dos anos 50 se traçou, pela primeira vez de forma abrangente e incisiva, uma alternativa global de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, integrando seus aspectos mais substanciais num grau de harmonia e compatibilidade. Definiram-se, ao mesmo tempo, um

programa de desenvolvimento capitalista da agricultura, um bloco integrado de inversões visando a industrialização pesada, um projeto de desenvolvimento urbano e de vinculações orgânicas entre o campo e as cidades e, finalmente, uma concepção de “integração” das massas trabalhadoras urbanas no processo de desenvolvimento, através de políticas específicas de bem-estar social.

(...) A “novidade” introduzida pelos dirigentes políticos que assumiram em 1951 foi a de que pela primeira vez, de modo explícito, integrado e compatibilizado, essas questões foram equacionadas e pensadas como constitutivas de um todo orgânico, superando o modo fragmentado e parcial com que haviam sido tratadas até então.” (Draibe, 1985, p.182-183)

A fim de embasar a defesa de que houve um projeto de governo, serão listadas medidas que caracterizam atitudes do Estado visando promover o desenvolvimento econômico.

Em 1951 o então Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, anunciava o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico (Lei nº 1.474), elaborado para um quinquênio, visando promover a modernização da agricultura e a industrialização, focando nos setores de “base”, transportes e energia. O desenvolvimento destes três últimos era considerado pré-requisito para dinamizar os demais setores da economia e, em todos eles, Vargas reconhecia a necessidade de promover grandes obras públicas buscando modernizar e expandir a infraestrutura nacional (Draibe, 1985; Fonseca, 1987). Conforme destaca Fonseca (1987), ao identificar problemas econômicos de base, cuja solução dependia de grandes investimentos públicos e privados, de planejamento e de firme intervenção governamental, fica clara a preocupação de Vargas em continuar e aprofundar o desenvolvimento econômico. Diagnosticando os “pontos de estrangulamento”¹⁷ da economia brasileira Getúlio via a necessidade de alterar o papel do governo na economia, cabendo a ele não só estimular a iniciativa privada e a industrialização, mas substituir a iniciativa privada quando ela não se mostrasse capaz de atender as exigências postas pelo próprio processo de industrialização (Fonseca, 1987).

Ainda em 1951 o Executivo enviou ao Congresso o Programa do Petróleo Nacional, propondo dentre outras medidas a criação da Petrobrás - uma *holding* que seria responsável por atuar diretamente ou criar subsidiárias para as atividades de lavra, pesquisa, refino, comércio e transporte de petróleo e derivados – e o Plano do Carvão Nacional. Quanto ao

¹⁷ A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que ainda ganhará destaque nesta subseção, foi uma das principais responsáveis pela detecção e elaboração de projetos visando à atenuação e eliminação dos chamados “pontos de estrangulamento” da economia brasileira.

carvão, o Plano tinha por objetivos promover melhorias no transporte, industrialização e extração do produto, bem como proteger o produto nacional diante da concorrência externa. Do ponto de vista de segurança nacional, os investimentos do Plano eram justificados a partir da essencialidade desse setor nos momentos de emergência e de escassez de combustíveis além de, do ponto de vista econômico, a demanda das ferrovias e da produção siderúrgica ser suficientemente grande para justificar o estímulo à produção privada e os empreendimentos governamentais (Draibe, 1985; Leopoldi, 1994).

Para atingir as propostas do governo, novos órgãos foram criados no aparelho estatal, alguns inclusive atuando em âmbito nacional, visando à racionalização e o financiamento da produção de setores considerados áreas concretas da atividade econômica nacional (Draibe, 1985). Esses órgãos fortaleceriam o papel do Estado e de sua ação não só normativa, mas também executiva. Em 1952 foi criado o Fundo de Reparcelamento Econômico, que seria administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), também criado em 1952. Além deles, ao longo do segundo governo Vargas, foram criadas: a Comissão de Desenvolvimento Industrial, a Comissão Nacional de Política Agrária, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes, a Comissão Nacional do Bem-Estar, o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, a Carteira de Colonização do Banco do Brasil, entre outros. A Sumoc adquiriu novas tarefas, passando a monopolizar a elaboração das políticas cambial e de capital estrangeiro, supervisionando todo o intercâmbio comercial do país com o exterior, entre outras tarefas. (Draibe, 1985; Fonseca, 1987).

A criação da Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), em 1952, mostrou a preocupação do Estado com a elaboração de diretrizes para uma efetiva política industrial. Sob responsabilidade da CDI, essas diretrizes foram definidas e expressas no Plano Geral de Industrialização do País. O Plano buscou estabelecer condições financeiras e institucionais para garantir a expansão continuada da indústria de bens de produção e para o setor privado de bens de consumo. Os microprojetos nas áreas de transporte e energia ficaram a cargo da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, tendo sua estrutura interna de financiamento instituída pelo Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (Draibe, 1985; Leopoldi, 1994).

Dentre os objetivos centrais da CMBEU estavam a superação dos já tradicionais “pontos de estrangulamento” da economia brasileira, nos setores de transportes e energia e a elaboração de projetos visando a instalação de indústrias novas, “germinativas” (Draibe, 1985). Nas palavras da autora: “No escalonamento das prioridades, e restringindo-se a programas principalmente o investimento público, a Comissão se propunha a elaborar projetos para a reabilitação de transportes e expansão de energia elétrica, em primeiro lugar, e a ativação de programas de treinamento e assistência técnica.” (Draibe, 1985, p. 196). Quando chegou ao fim, em 1953 (após ter elaborado 41 projetos), O BNDE seguiu cumprindo as funções da Comissão, estudando projetos nas áreas de infraestrutura energética, de siderurgia e transportes, bem como intermediando os financiamentos externos e internos (dos fundos de reaparelhamento econômico e de eletrificação) (Leopoldi, 1994). A formação da CMBEU, por si só, já mostrava a preocupação do Estado com a promoção do desenvolvimento econômico, estando inclusive disposto a associar-se a outros países para receber auxílio, tanto financeiro quanto técnico.

Já dentre os projetos elaborados pela Assessoria Econômica¹⁸, cabe aqui citar o Plano Nacional de Eletrificação, enviado ao Congresso Nacional em 1954, que tinha por objetivos dentro de dez anos: dobrar o potencial gerador nacional (de 2 para 4 milhões de quilowatts); padronizar tensões de transmissão e equipamentos; unificar as correntes; e criar uma indústria pesada de material elétrico no país. O projeto não foi aprovado pelo Congresso, sendo apenas em parte resgatado por Juscelino Kubitschek em seu Plano de Metas (Draibe, 1985; Fonseca, 1987).

A criação de todos esses órgãos e projetos, como destaca Fonseca (1987), mostra claramente a opção de Vargas em fomentar uma política de desenvolvimento abrangente e complexa. O Estado, segundo ele, foi além de apenas complementar os investimentos privados e fornecer infraestrutura, adiantando-se (ou propondo adiantar-se) ao setor privado, minimizando ou eliminando os pontos de estrangulamento, muitos dos quais precisavam ser removidos antes da iniciativa privada se instalar, posto que a existência de infraestrutura era essencial para que os empresários se dispusessem a investir.

¹⁸ Os projetos elaborados pela Assessoria Econômica para o setor elétrico serão abordados em detalhes ao longo do terceiro capítulo.

Destaca-se também que não houve descaso do governo com relação à agricultura, estando ela integrada ao projeto de desenvolvimento econômico, inclusive via criação da Comissão Nacional de Política Agrária. Além disso, o governo considerava que, assim como a indústria, a agricultura também sofria com a presença de pontos de estrangulamento, principalmente relacionados à precária infraestrutura de armazenagem e escoamento da produção, somado à crescente demanda por produtos acabados e insumos industriais necessários para aumentar a produção. Ou seja, tanto a indústria quanto a agricultura precisavam ser modernizadas, e aí entra a importância do Estado ao expandir o planejamento de modo a englobar esses objetivos (Fonseca, 1987).

A Tabela 5, disponível abaixo, mostra os índices e as taxas de crescimento anual do produto real, dividido por setores da produção (agricultura, indústria e serviços). Vê-se que todos os setores apresentaram taxas de crescimento significativas durante o governo de Vargas, reafirmando que houve sim uma preocupação com o desenvolvimento econômico de longo prazo. As taxas de crescimento anuais do produto real da indústria foram, em média, superiores às da agricultura, além de se ver uma flutuação bem maior nas taxas da agricultura (oscilações principalmente relacionadas às variações climáticas). Cabe também destacar que o setor de serviços cresceu vigorosamente, apresentando a maior taxa acumulada no intervalo observado.

Tabela 5 – Índices e taxas de crescimento anuais do produto real segundo setores da produção: Brasil, 1950-1954 (1949 = 100)

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

Fonte: Conjuntura Econômica (1973, v. 27, n. 12). In: Vianna, Sérgio Besserman (1985, p. 144), elaboração própria.

Portanto, a partir do que foi visto acima, é possível defender que houve sim um projeto de governo durante a segunda gestão de Getúlio Vargas. Este projeto tinha por objetivo

promover a industrialização acelerada, porém sem excluir o setor agrário. A seguir será analisado o caráter nacionalista da gestão de Vargas.

O caráter nacionalista

Na subseção anterior colocou-se que Vargas abraçou um projeto de desenvolvimento acelerado para o Brasil, onde a iniciativa privada nacional seria a principal beneficiada. A participação do Estado nesse projeto era essencial para o seu sucesso, sendo ele responsável não só por montar leis e diretrizes favoráveis e colocar em prática políticas econômicas que fomentassem a agricultura e a indústria, mas principalmente por investir em áreas consideradas essenciais e que a iniciativa privada mostrasse incapacidade ou pouco interesse para investir. Agora cabe entender onde o capital estrangeiro se insere nesse processo e como ele vai ser caracterizado no nacional-desenvolvimentismo varguista.

É interessante começar retratando que também há controvérsia na própria literatura quanto ao nacionalismo econômico de Getúlio Vargas. Apesar de poucos questionarem que Vargas buscava associar o interesse nacional ao desenvolvimento de novas atividades econômicas (principalmente no setor industrial, visando superar a dependência primário-exportadora do mercado externo), vários autores se dividem ao afirmar que Vargas era “mais ou menos” nacionalista, em função da sua maior ou menor disposição em aceitar a participação do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico, como esclarece Bastos (2012a). De um lado, autores como Octávio Ianni e Biroli enxergam Vargas como o defensor radical da autonomia nacional. De outro, autores como José Luís Fiori e Carlos Lessa viram Vargas como “entreguista”, capaz de iludir o povo brasileiro propondo o desenvolvimento econômico nacional enquanto, na verdade, pretendia permitir a entrada de trustes internacionais do petróleo ou dos monopólios estrangeiros em serviços, que acabariam impedindo que esse desenvolvimento acontecesse (Bastos, 2012a).

Conforme destaca Fonseca (1987), a leitura dos discursos de Vargas rejeita as teses polarizantes “(...) assim, nem o “entreguismo” nem o “alinhamento automático” ao imperialismo parecem resistir à análise mais cuidadosa.” (Fonseca, 1987, p. 404). Coloca-se que, enquanto linguagem, o nacionalismo sempre esteve presente nos discursos do segundo governo Vargas. Apesar de ter feito pronunciamentos de caráter anti-imperialista, Getúlio

nunca promoveu qualquer luta nesse sentido e seus discursos precisam ser entendidos a partir do contexto da época (Fonseca, 1987).

A postura diante da guerra da Coreia, por exemplo, mostra a ausência de “alinhamento automático” e, ao mesmo tempo, a aproximação a outros países via política externa visando obter benefícios. Apesar de, em abril de 1951, Truman solicitar a presença brasileira na guerra da Coreia, Getúlio contornou a situação sem enviar tropas. Vargas expôs que a posição oficial do governo brasileiro consistia em concordar com o combate ao comunismo feito pelos norte-americanos, porém, devido à precária situação econômica do país, não era possível juntar-se ao conflito armado. Como coloca Fonseca (1987), o Brasil concordava com os “objetivos maiores do bloco ocidental”, mas discordava dos meios, argumentando que era necessária a colaboração dos Estados Unidos aos programas de desenvolvimento econômico, de modo a evitar a propagação do ideário comunista. Vargas buscava, a exemplo da Segunda Guerra, aproveitar brechas e barganhar, visando obter benefícios em troca do alinhamento (Fonseca, 1987).

Atrair o capital estrangeiro era considerado fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico, posto que não havia diferença de interesses entre o capital externo e a burguesia industrial. Além disso, em todas as mensagens enviadas ao Congresso Nacional, de 1951 até 1954, o presidente ponderou a necessidade de atrair capital estrangeiro (Fonseca, 1987). Segue abaixo trecho da mensagem de 1951:

“A carência de capitais nacionais, impossível de suprir-se sem sacrifício dos níveis de vida, reclama um crescente influxo de capitais estrangeiros. As condições institucionais do País são favoráveis à atração de capitais estrangeiros. A Constituição de 1946 pode ser considerada das mais liberais no tratamento dispensado aos investimentos alienígenas (...). Entretanto, a entrada de capital de fontes privadas estrangeiras não tem correspondido às nossas expectativas.”¹⁹

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos é um dos grandes exemplos de associação com o setor externo, justamente por ser composta por técnicos brasileiros e americanos e por contar com financiamento externo vindo do Banco Mundial e do Eximbank. A CMBEU, como expresso na subseção anterior, buscou detectar os pontos de estrangulamento da

¹⁹ Trecho retirado de: VARGAS, G. Mensagem Presidencial de 1951 ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1954.

economia brasileira que restringiam o desenvolvimento econômico e a industrialização, além de também ser responsável por traçar projetos visando eliminar esses pontos (Draibe, 1985; Fonseca, 1987; Leopoldi, 1994).

Como destaca Leopoldi (1994), a própria existência da Comissão e suas atividades tendiam não só a beneficiar o capital estrangeiro, mas também estimular empreendimentos que envolvessem tecnologia e capitais norte-americanos.

Com o aumento das dificuldades para a obtenção do empréstimo prometido para os projetos da CMBEU, Vargas temperou sua linguagem no discurso de final de ano de 1951, mostrando-se crítico ao “imperialismo”, tentando claramente forçar uma postura mais favorável por parte dos EUA. A postura mais crítica ou mais moderada do presidente dependia significativamente do contexto vivido, seguindo o que convinha à sua “política de barganha” posto que meses depois, na abertura da sessão legislativa de 1952 – apenas dois meses após o discurso mais crítico ao “imperialismo” dos EUA –, Vargas moderou fortemente a linguagem, deixando clara a intenção de não romper com os Estados Unidos, mas mostrou-se disposto a regulamentar o capital estrangeiro e a remessa de lucros muito além do que os americanos esperavam. A entrada de capital deveria direcionar-se aos setores considerados prioritários, posto que as indústrias estrangeiras não receberiam as mesmas vantagens que as nacionais dispunham caso buscassem se implantar nos ramos de bens de consumo ou de supérfluos (Fonseca, 1987).

Fonseca (1987) destaca a importância do ano de 1952 para a análise do nacionalismo do segundo governo Vargas, posto que nesse ano é possível ver claramente como a postura nacionalista de Getúlio oscilava de acordo com os objetivos que deviam ser atendidos: de um lado foi criado o BNDE, com um discurso fortemente nacionalista e criticou-se veementemente as remessas de lucros ao exterior; de outro, a CMBEU realizava seus estudos e, em março, foi assinado o Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, no qual os EUA se comprometiam a fornecer materiais e equipamentos ao Brasil que, em troca, forneceria matérias primas básicas (como areias monazíticas e urânio). Este ano também é marcado pela campanha pela nacionalização do petróleo e pela eleição do republicano General Eisenhower para a Presidência dos Estados Unidos (Fonseca, 1987; Leopoldi, 1994).

Como já adiantado, Vargas também criou, à margem dos ministérios, uma Assessoria Econômica, composta por técnicos defensores da industrialização, do planejamento econômico e do desenvolvimento. Coube à Assessoria, dentre outros afazeres, auxiliar o presidente nas decisões relacionadas ao petróleo. Fonseca (1987) destaca que, indo em oposição ao esperado, dentro da Assessoria Econômica prevaleceu a ideia de permitir à iniciativa privada, tanto nacional quanto estrangeira, participar do processo de formação de uma empresa encarregada da produção, pesquisa e lavra de petróleo, em associação com capitais estatais – o monopólio estatal seria garantido apenas às jazidas. Tal postura dos técnicos da Assessoria derivava da impossibilidade de se financiar uma obra de tamanhas proporções utilizando exclusivamente recursos internos. A sugestão de Vargas, seguindo o aconselhamento da Assessoria Econômica, consistia em formar uma companhia mista, sob o controle do Estado, mas com participação de capital privado, nacional e estrangeiro, chamada Petróleo Brasileiro S.A., ou Petrobrás. (Fonseca, 1987; Leopoldi, 1994).

A tramitação do projeto no Congresso Nacional foi complicada, havendo fortes discussões tanto na Câmara quanto no Senado. Enviado em dezembro de 1951, ele somente se concretizou em 3 de outubro de 1953, quando Vargas assinou a Lei nº 2.004 criando a Petrobrás, fixando o monopólio da União na pesquisa, refino (respeitando as concessões já feitas), lavra e transporte marítimo ou por meio de condutos de petróleo no Brasil, representando uma clara vitória dos “nacionalistas”²⁰. Fonseca (1987) defende que o desfecho do projeto da Petrobrás poderia indicar uma severa derrota de Getúlio, porém, graças a sua habilidade política, o presidente mostrou-se diante da mídia como estando sempre ao lado dos “nacionalistas”, apesar do projeto de sua Assessoria, enviado por ele próprio para apreciação do Congresso. A forma como Vargas foi comedido ao defender o monopólio estatal ao longo da campanha mostra os estreitos limites de seu nacionalismo que, no caso do presidente, seria entender o petróleo como uma questão nacional a ser resolvida – o desenvolvimento econômico e a industrialização exigiam quantidades cada vez maiores de combustíveis e seus derivados, sem se importar com a origem do capital responsável pela sua produção e distribuição. A postura de Vargas não diferia da adotada pela burguesia industrial, para quem

²⁰ O termo “nacionalista” aqui é utilizado para fazer referência àqueles que defendiam o projeto da Petrobrás como detentora do monopólio da União na pesquisa, lavra e transporte marítimo, diferentemente do que foi inicialmente proposto por Getúlio, que restringia o monopólio estatal às jazidas.

a elevação da oferta de petróleo e seus derivados eram essenciais, sem importar o questionamento quanto a participação ou não de capital estrangeiro (Fonseca, 1987).

Leopoldi (1994) defende que os projetos da Assessoria tinham um tom nacionalista pragmático, isto é, se de um lado colocavam o Estado como criador da indústria e dos industriais, de outro, quanto ao capital estrangeiro, reconheciam a necessidade de estimular a entrada de investimentos externos para os setores considerados prioritários, além de proporem a concessão de reserva de mercado e incentivos às empresas que aqui viessem se instalar. Essa postura também foi compartilhada pela CMBEU.

O desfecho da campanha do petróleo abalou ainda mais as relações de Vargas com o governo norte-americano. No final de 1952 a vitória do general Eisenhower marca a retomada do extremado conservadorismo da política externa dos EUA, trazendo à tona o anticomunismo e a luta contra os “nacionalismos”, dentre eles os latino-americanos. A exigência norte-americana se aproximou do “alinhamento automático”, predominando a orientação de deixar a cargo da iniciativa privada a concessão de financiamentos e empréstimos ao exterior, o que comprometeu diretamente os objetivos de Vargas, enfraquecendo sua “política de barganha”, posto que o presidente pretendia negociar recursos com os Estados Unidos. Essa nova postura praticamente significou o fim da CMBEU, já que o governo de Eisenhower não manteria o financiamento aos projetos que a Comissão Mista elaborasse (Fonseca, 1987; Vianna, 1989).

Fonseca (1987) afirma que é possível perceber, a partir dos pronunciamentos de Vargas, a ideia de que o imperialismo ocorria justamente quando as nações mais ricas e fortes não prestavam auxílio às mais pobres, negando-se a colaborar na erradicação da miséria, ou seja, com as políticas desenvolvimentistas, “O paradoxo do discurso residia em denunciar o imperialismo pela falta de capital estrangeiro” (Fonseca, 1987, p. 420).

Alguns autores, ao analisar as consequências do endurecimento da política externa norte-americana, argumentaram que diante do impasse Vargas optou por uma “virada nacionalista”²¹. Fonseca (1987) afirma que tal “virada” não aconteceu, principalmente no que diz respeito a medidas efetivamente contrárias aos investimentos estrangeiros no país. Ao

²¹ Esta tese apareceu, dentre outros trabalhos, no capítulo III de Skidmore, Thomas (1976).

indicar Osvaldo Aranha para o Ministério da Fazenda em 1953, por exemplo, Getúlio mostra claramente sua preocupação em amenizar conflitos e estreitar laços com os EUA. Além disso, o autor também questiona a real possibilidade de um rompimento efetivo com os Estados Unidos, posto que a postura governamental era de atração e não de repulsão ao capital estrangeiro. Devido à proposta de desenvolvimento econômico capitalista acelerado, o governo perderia mais do que ganharia ao realizar uma “virada” radical. Deve-se considerar, também, além das dificuldades econômicas que esse processo traria, as dificuldades políticas, dado que mesmo os setores “nacionalistas” da burguesia agrária e industrial dificilmente aceitariam tal postura – o capital estrangeiro era considerado essencial para o desenvolvimento. O único grupo que defendia o rompimento total com os Estados Unidos era o PCB, que fez oposição a Vargas durante todo o seu governo, de 1951 a 1954 (Fonseca, 1987).

Portando, apesar de não se ver uma “virada nacionalista” a partir de 1953 – vê-se, na verdade, a continuidade do mesmo projeto de governo, porém agora com condições externas menos favoráveis –, isso não significa o abandono das propostas industrializantes e desenvolvimentistas. Muito pelo contrário, a quantidade de projetos da Assessoria Econômica aumentou em 1953 e 1954, mesmo com a desmobilização da CMBEU. A continuidade das linhas básicas de governo foi evidenciada no discurso de 31 de dezembro de 1953, quando Vargas anunciou três grandes planos para 1954, que diziam respeito à Petrobrás, à Eletrobrás e ao Plano de Valorização Econômica da Amazônia. A Petrobrás, segundo o presidente, seria a demonstração clara de que o Brasil era capaz de resolver suas dificuldades em bases nacionalistas, isto é, com trabalho, técnica e capitais exclusivamente brasileiros. Quanto à Eletrobrás, Getúlio propôs o Plano Nacional de Eletrificação, declarado vital para o desenvolvimento econômico (Fonseca, 1987). As medidas relativas ao setor de energia elétrica serão tratadas com detalhes no capítulo seguinte.

Fonseca (1987) conclui dizendo que parece ser incontestável a presença da ideologia nacional-desenvolvimentista durante o segundo governo Vargas, isto é, o desenvolvimento econômico foi associado nas ideias, nos discursos e nas manifestações à independência e à autonomia nacional. Por outro lado, a existência da ideologia nacional-desenvolvimentista não implica que o nacionalismo varguista propusesse romper com o capital estrangeiro –

muito pelo contrário, contava-se com ele para dar continuidade ao projeto de acelerado desenvolvimento econômico. O discurso ideológico apelava à autonomia e à independência econômica do país, porém nenhuma delas propunha o fechamento para o exterior ou a busca da autarquia. “Nacionalismo não significava construir Volta Redonda com exclusividade de capitais nacionais, mas construir Volta Redonda, mesmo com financiamento e tecnologia estrangeiras – a única alternativa, aliás, tida como viável para construí-la” (Fonseca, 1987, p. 425). É inquestionável que a ausência de capitais externos era um dos principais gargalos ao desenvolvimento industrial da “Era Vargas”, tanto que os discursos mais afiados contra o “imperialismo” ocorreram quando o capital externo não se mostrou disposto ou fez exigências ao financiamento da industrialização. A “política de barganha” adotada por Getúlio Vargas desagradava o capital estrangeiro e, por consequência, o governo norte-americano, porque se afastava dos interesses externos em determinadas questões e conjunturas e esse afastamento abria margem para os apelos nacionalistas (Fonseca, 1987).

Conforme adiantado, a última seção deste capítulo busca fazer uma síntese sobre o nacional-desenvolvimentismo varguista, a partir do conteúdo aqui colocado, além de adiantar o que será tratado ao longo do último capítulo do trabalho.

II.3 - Síntese quanto ao caráter nacional-desenvolvimentista

A “Era de Ouro” do capitalismo mundial, período que vai do fim da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1970 (englobando, obviamente, o segundo governo de Getúlio Vargas), mostra uma situação econômica bastante diferente daquela vivida na “Era da Catástrofe”: há significativa reforma e reestruturação do capitalismo, além de avançar-se no processo de internacionalização e globalização da economia. Neste período, temas como o planejamento econômico e a intervenção estatal estiveram em destaque – e não foi muito diferente no Brasil.

A postura que apresenta maior continuidade durante o segundo governo de Getúlio Vargas é a de adesão ao ideário do nacional-desenvolvimentismo, isto é, a soma do interesse nacional com o desenvolvimento, impulsionado pela intervenção do Estado visando desenvolver novas atividades econômicas, principalmente na indústria, a fim de diversificar o mercado interno e superar a especialização primário-exportadora. Opondo-se à ideologia

ufanista tradicional – relacionada, principalmente, à valorização exacerbada das riquezas nacionais – o nacionalismo econômico de Vargas defendia a intervenção do Estado para o desenvolvimento, por isso não era apenas nacionalismo, e sim nacional-desenvolvimentismo (Bastos, 2012a).

Cabe destacar também que o nacional-desenvolvimentismo de Getúlio não era xenóforo, posto que sempre que possível buscou-se atrair investimentos e recursos externos para financiar os projetos desenvolvimentistas. Além do mais, as maiores críticas ao capital externo surgiam justamente quando este se negava a financiar os projetos elaborados pelo governo. Vale reforçar a citação já colocada ao longo deste capítulo: “O paradoxo do discurso (de Getúlio Vargas) residia em denunciar o imperialismo pela falta de capital estrangeiro” (Fonseca, 1987, p. 420), parênteses meus.

A seguir, o terceiro e último capítulo aborda em maiores detalhes o ponto de estrangulamento elétrico e as medidas adotadas pelo governo para solucioná-lo. A análise parte da República Velha e se estende até o fim do segundo governo Vargas, destacando como as ações tomadas se inserem no caráter nacional-desenvolvimentista de seu governo.

CAPÍTULO III – A QUESTÃO DA ENERGIA ELÉTRICA

O presente capítulo busca tratar o ponto de estrangulamento elétrico de forma mais detalhada. Para tal, faz-se uma recapitulação das principais características do setor desde a República Velha até chegar ao segundo governo Vargas, a fim de entender os fatores que levaram ao surgimento desse gargalo ao desenvolvimento nacional. Destaca-se também como a atuação do Estado no setor elétrico mudou ao longo do período dando ênfase, ao fim, ao caráter nacional-desenvolvimentista do segundo governo Vargas no setor.

A primeira seção, conforme já adiantado, retoma a história do setor elétrico brasileiro desde a República Velha. A seção seguinte engloba o primeiro governo de Getúlio Vargas e o governo Dutra. Por fim, são analisadas as medidas adotadas por Vargas em seu segundo governo quanto ao ponto de estrangulamento elétrico.

III.1 – Breve análise do setor até 1930

Em 1879, quando Thomas Edison fez a primeira demonstração pública da lâmpada elétrica inaugurou-se, no Rio de Janeiro, a iluminação elétrica da estação central da Estrada de Ferro D. Pedro II. Esta iniciativa, segundo Cachapuz (2006), marcou o início do emprego, no Brasil, de energia elétrica produzida mecanicamente.

Na década de 1880 vários avanços na utilização e exploração de eletricidade foram vistos pelo país, principalmente via expansão da iluminação pública elétrica em cidades como Campos (em 1883), Rio Claro (1884) e Porto Alegre²² (1887). A geração termelétrica era predominante e as primeiras iniciativas surgiram de forma espalhada pelo país (Cachapuz, 2006; Lima, 1984).

A partir da Constituição de 24 de fevereiro de 1891 é reforçado o caráter local do desenvolvimento e implantação do parque elétrico, cabendo ao Congresso Nacional legislar apenas sobre minas e terras de propriedade da União. Naquele momento não existia distinção de propriedade entre as terras circundantes e o subsolo e as quedas d'água, de modo que a

²² Porto Alegre foi a primeira capital brasileira a contar com um serviço público de iluminação elétrica (Cachapuz 2006).

interferência do Estado na indústria energética ao longo da República Velha limitou-se a medidas isoladas visando à regulamentação dos serviços (Bastos, 2012a; Cachapuz, 2006; Lima, 1984).

Em 1903 o orçamento da União incluiu a disposição do governo em promover o aproveitamento da força hidráulica a fim de gerar eletricidade para serviços federais. O Decreto que regulava a disposição anterior foi aprovado em 1904, sendo definido por Lima (1984) como o único documento disciplinador das atividades dessa indústria até 1930. O Decreto de 1904 tinha por objetivos estabelecer regras para os contratos de concessão e aproveitamento hidrelétrico aplicado a serviços federais, legislando quanto à duração das concessões e quanto às tarifas. Apesar das revisões trienais e quinquenais estabelecidas por ele, os primeiros contratos feitos com a Light seguiram a chamada cláusula-ouro, determinando que o pagamento fosse feito metade em ouro e metade em papel moeda. Em vigor até 1933, a cláusula-ouro permitia que as concessionárias reajustassem as tarifas de fornecimento de energia elétrica com maior rapidez, frente ao contexto de frequentes desvalorizações cambiais da República Velha, garantindo sua capacidade de importação de equipamentos e de transformação de lucros em divisas. O regime de exploração dos serviços de eletricidade e sua natureza ficaram definidos em contratos de concessão até a década de 1930, sob competência das esferas municipal e estadual (Bastos, 2012a; Lima, 1984).

O primeiro projeto de um Código das Águas data de 1907, dando ênfase ao aproveitamento das águas e à propriedade, porém ele não foi à frente, ficando congelado no Congresso de 1923 a 1930. Durante esse período de congelamento cabe destacar, quanto a medidas que visaram regulamentar as atividades elétricas, a inclusão dos serviços de eletricidade ao imposto de consumo²³ (1923) e a criação da Comissão de Estudos de Forças Hidráulicas (1920) (Lima, 1984).

Já foi descrito que, em termos de regulamentação, pouco se avançou. O maior avanço visto no setor de energia elétrica até 1930 é referente à mudança estrutural na indústria, conforme será visto a seguir.

²³ O imposto de consumo de energia elétrica incidia sobre o consumo de luz e de força. Ficavam isentos aqueles que consumissem menos de 20kWh mensais, o consumo próprio de energia das empresas geradoras, distribuidoras e de serviços públicos e o suprimento de eletricidade entre concessionárias (Lima, 1984).

Inicialmente, o setor era caracterizado, de um lado, por pequenas centrais hidro e termelétricas que atendiam municípios, pequenas regiões agrícolas e por indústrias que possuíam instalações autoprodutoras. Este primeiro grupo mantém, até 1930, a maior parcela da capacidade instalada, porém vai perdendo espaço ao longo dos anos. De outro, o setor era caracterizado pelas duas grandes concessionárias estrangeiras, AMFORP e Light, que atuavam nos mercados mais dinâmicos. Até 1920 a Light, cujo surgimento data de 1897, era a empresa estrangeira responsável pelo grande dinamismo do segundo grupo (Bastos, 2012a; Lima, 1984).

A partir da década de 1920 intensifica-se o processo de centralização e concentração na indústria de energia elétrica, com grande crescimento do segundo grupo, acima citado, absorvendo grande parte das pequenas empresas. Em 1927 a American & Foreign Power Company (AMFORP) entra no mercado brasileiro, impulsionando mais ainda o processo de concentração e centralização, fazendo com que o lado nacional, que antes detinha parte significativa do parque elétrico, perdesse cada vez mais espaço para os dois grandes grupos estrangeiros. (Bastos, 2012a; Lima, 1984).

A respeito das condições de financiamento das concessionárias de energia elétrica até 1930, indica-se a importância dos recursos tarifários e da capacidade de autofinanciamento na expansão da indústria. A cláusula-ouro, o baixo nível de interligação do sistema, o crescimento constante do mercado, o baixo custo de investimento em geração do ponto de vista do aproveitamento hídrico e a rápida construção de usinas foram fatores relevantes para o favorecimento da rentabilidade dessas empresas e, conseqüentemente, para a manutenção da capacidade de investir a partir de recursos próprios. Quanto ao imposto de consumo sobre energia elétrica (1923), seu surgimento não representou a formação de mais uma fonte de financiamento para o setor, posto que o montante arrecadado seria gasto em outras áreas do orçamento federal (Lima, 1984).

A ordem institucional – que, até 1930, constituiu-se basicamente: do Decreto de 1904 que regulou a concessão de aproveitamento hidrelétrico para serviços federais, da estrutura tarifária baseada na cláusula-ouro e da Constituição de 1891 –, não configurou um obstáculo ao desenvolvimento da indústria de energia elétrica. A descentralização que era característica predominante nessa atividade, tanto do ponto de vista institucional, quanto em função da

natureza local da prestação dos serviços elétricos, não colocou barreiras ao desenvolvimento do setor. Apesar de não desaparecerem por completo, os grupos nacionais perderam significativo espaço para as empresas estrangeiras, que estavam à frente de um movimento de internacionalização e desnacionalização do setor elétrico no país (Lima, 1984).

Finalmente, destaca-se também como característica do período o fraco poder concedido à União na regulamentação e controle do setor. A Tabela 6, disponível abaixo, ilustra a evolução da capacidade instalada de energia elétrica durante a República Velha. É interessante notar o quanto a fonte hídrica se expandiu durante esse período, crescendo a taxas muito maiores do que a fonte térmica.

Tabela 6 - Evolução da capacidade instalada de energia elétrica, 1890-1930

Anos	Térmica (MW)	Hidráulica (MW)	Total (MW)	Δ% Total a.a.	Anos	Térmica (MW)	Hidráulica (MW)	Total (MW)	Δ% Total a.a.
1890	1,017	0,250	1,267	-	1911	35,424	131,945	167,369	6,3%
1891	1,017	0,250	1,267	0,0%	1912	43,933	180,018	223,951	33,8%
1892	3,034	0,375	3,409	169,1%	1913	49,370	194,859	244,229	9,1%
1893	3,034	0,636	3,670	7,7%	1914	50,423	253,015	303,438	24,2%
1894	3,293	1,285	4,578	24,7%	1915	51,106	258,692	309,798	2,1%
1895	3,843	1,991	5,834	27,4%	1916	52,657	260,436	313,093	1,1%
1896	4,083	3,592	7,675	31,6%	1917	53,120	266,413	319,533	2,1%
1897	4,083	3,652	7,735	0,8%	1918	55,274	271,673	326,947	2,3%
1898	4,083	4,049	8,132	5,1%	1919	62,642	278,394	341,036	4,3%
1899	4,183	4,500	8,683	6,8%	1920	66,072	300,946	367,018	7,6%
1900	5,093	5,283	10,376	19,5%	1921	66,206	305,109	371,315	1,2%
1901	4,918	32,662	37,580	262,2%	1922	68,806	313,588	382,394	3,0%
1902	4,668	33,585	38,253	1,8%	1923	75,017	320,656	395,673	3,5%
1903	4,828	34,421	39,249	2,6%	1924	78,863	387,031	465,894	17,7%
1904	5,094	34,442	39,536	0,7%	1925	90,608	416,875	507,483	8,9%
1905	6,676	38,260	44,936	13,7%	1926	102,660	489,282	591,942	16,6%
1906	8,646	40,375	49,021	9,1%	1927	110,732	539,108	649,840	9,8%
1907	9,286	43,851	53,137	8,4%	1928	130,829	576,607	707,436	8,9%
1908	11,986	89,773	101,759	91,5%	1929	138,589	621,747	760,336	7,5%
1909	13,050	103,034	116,084	14,1%	1930	148,752	630,050	778,802	2,4%
1910	32,729	124,672	157,401	35,6%					

Fonte: Lima (1984), elaboração própria.

Dando continuidade à retrospectiva histórica – importante para entender como surgiu o ponto de estrangulamento elétrico que seria enfrentado por Vargas em seu segundo governo

–, analisar-se-á as questões relacionadas a energia elétrica do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) e do governo Dutra (1946-1950) na subseção seguinte.

III.2 – De 1930 à 1950: O primeiro governo Getúlio Vargas e o governo Dutra

O primeiro governo Getúlio Vargas: 1930-1945

Diante da crise econômica mundial e da crise de hegemonia política vivida durante o início do primeiro governo de Vargas²⁴, o Estado que surgiu a partir da Revolução de 1930 precisava superar o liberalismo da República Velha e tomar atitudes drásticas para vencer o momento crítico. Cabe aqui retratar como essas atitudes impactarão o setor elétrico.

A primeira medida adotada pelo governo visou impedir o processo de concentração do setor, proibindo transferências ou promessas de transferências de exploração de cursos e quedas d'água, alegando a preparação de um Código de Águas, a partir do Decreto 20.395 de setembro de 1931 (Bastos, 2012a).

O Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), por sua vez, é criado em 1933, abrangendo uma Diretoria de Águas (DA), responsável por cuidar dos assuntos relativos à exploração de energia hidráulica, concessões, irrigação e legislação de águas (conforme consta no Decreto 23.016). A Diretoria de Águas foi transformada, em 1934, no Serviço de Águas (Lima, 1984).

Ainda em 1933 é extinta a cláusula-ouro, a partir do Decreto 23.501, que também determina que a revisão tarifária fosse feita a cada três anos. A partir dessas medidas começam a serem fundadas as bases para que se implante um sistema de tarifação baseado no custo do serviço (Bastos, 2012a).

Em 1934 é redigida a nova Constituição, que contava com duas novas preocupações: a legislação trabalhista e o regulamento da exploração dos recursos naturais. Ao ponto que cabe

²⁴ Este período começa diante da crise da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929 e da subsequente depressão das economias capitalistas centrais na década de 1930. Diante deste contexto, o preço internacional do café cai, elevam-se os estoques mundiais e há perspectiva de imensas safras nos anos seguintes, desenhando um quando consideravelmente grave para a economia brasileira, ainda muito dependente da exportação do café. À queda nas exportações acompanha-se a redução da capacidade de importar. Também cabe aqui destacar que Getúlio tomou posse graças à vitória do movimento revolucionário por ele liderado (Lima, 1984).

destaque neste trabalho, a partir da nova Constituição: as riquezas “acessórias” ao solo passaram a possuir propriedade distinta da do solo para efeito de exploração ou aproveitamento industrial, conforme Artigo 118; e o aproveitamento industrial dessas riquezas ficava sujeito à autorização federal, e não mais dos estados e municípios, como constava no Artigo 119. Essas mudanças marcam uma clara ruptura com o que era visto anteriormente, passando o Estado a deter a propriedade das riquezas naturais tendo, por consequência, aumentado o seu domínio e poder sobre as mesmas (Lima, 1984).

A Constituição de 1934 também mostrava seu caráter nacionalista: era prevista a nacionalização progressiva das quedas d’água e jazidas minerais consideradas essenciais à defesa militar ou econômica do país (Artigo 119, § 4º); as concessões ou autorizações de serviços públicos seriam concedidas apenas a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil (Artigo 119, § 1º); ficava a cargo do Executivo a revisão e fiscalização das tarifas de serviços explorados por concessão, de modo que os lucros dos concessionários não ultrapassassem a “justa” remuneração do capital, aquela que permite atender normalmente as necessidades de melhoramento e expansão dos serviços (Artigo 137) (Lima, 1984).

Antes mesmo da aprovação da Constituição foi decretado o Código de Águas, aprovado pelo Decreto 24.643 de julho de 1934. A subcomissão que organizou o projeto era presidida por Alfredo Valladão, que em 1907 elaborou o documento original sobre o Código de Águas, citado na subseção acima (documento que inclusive serviu de base para os trabalhos da subcomissão) (Lima, 1984).

Quanto ao conteúdo do Código de Águas, vale destacar: caberia ao Executivo Federal autorizar que os municípios e estados outorgassem concessões para o aproveitamento hidrelétrico (ou seja, toda concessão deveria ser decretada pelo Presidente, restringindo significativamente a autonomia dos estados e municípios); propunha a criação do Serviço de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral, vinculado ao Ministério da Agricultura; e, por fim, fixava o prazo de um ano para a revisão dos contratos das empresas concessionárias, ficando proibido o aumento de tarifa, assinatura de novos contratos de fornecimento de energia e modificações nas instalações até que houvesse a revisão (Bastos, 2012a; Lima, 1984).

Lima (1984) defende que o caráter centralizador e regulador do Código exprimia não só as transformações que aconteceram no Estado, mas também resultava de uma nova concepção do setor de energia elétrica, baseando-se fortemente na legislação norte-americana²⁵. Além disso, o autor destaca que o Código de Águas, ao mesmo tempo em que marcava a ruptura com o quadro pré-1930, marcava também o começo de uma longa fase de adaptação do setor às novas regras, exigindo amadurecimento dos órgãos do Estado, que se adequavam mais lentamente em comparação às transformações de ordem legal.

A partir de 1935 intensificou-se o clima de instabilidade política que já era vivido desde a Revolução de 1930²⁶. Deste momento de turbulência política desencadeia-se o golpe do Estado Novo, em novembro de 1937, sendo acompanhado pela dissolução dos partidos políticos e do Congresso Nacional e da promulgação de uma nova Constituição, que instituía poderes excepcionais ao Presidente. Conforme destaca Lima (1984), a nova Constituição não alterou fundamentalmente a Carta de 1934, posto que se manteve o espírito corporativista e nacionalista, que agora surge mais exacerbado.

O enquadramento do setor elétrico ao que constava no Código de Águas de 1934 ainda dependia da regulamentação de vários dispositivos e essas questões estavam sendo enfrentadas pelo Serviço de Águas do Ministério da Agricultura, que sofria com diversas dificuldades para regulamentar um setor majoritariamente dominado e concentrado por grupos estrangeiros. A princípio, de acordo com o Código, sem a revisão dos contratos as concessionárias não poderiam modificar ou ampliar suas instalações, assinar novos contratos de fornecimento e aumentar tarifas. Como a revisão não foi feita, a expansão do setor deveria ficar paralisada. O quadro elétrico daquele momento era, portanto, crítico: de um lado existiam restrições legais à expansão do setor e, de outro, via-se a retomada do crescimento

²⁵ Em 1920 a *Federal Power Commission* foi criada nos EUA, ficando responsável por regular o uso de terras públicas ligadas ao desenvolvimento da força hidráulica e à navegação. Tal fenômeno se estendeu a países europeus nesse período (Lima, 1984).

²⁶ Tal intensificação derivou principalmente das audaciosas ações de movimentos como a Ação Integralista Brasileira (AIB) e a Aliança Nacional Libertadora (ANL). Simultaneamente, aumentava a tensão nas Forças Armadas e entre o Governo Federal e alguns governos estaduais que, eleitos em 1935, ressuscitaram oligarquias regionais comprometidas com a ordem política da República Velha (Lima, 1984).

industrial e esperava-se um novo conflito mundial, o que levaria a um sério quadro de crise de energia elétrica (Bastos, 2012a; Lima, 1984).

Antes mesmo da Segunda Guerra Mundial a situação de escassez de energia, que já era sentida em algumas partes do país, fez com que o Governo Federal adotasse medidas a fim de contornar o problema. Dentre as medidas adotadas criou-se, em 1939, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE, a partir do Decreto-Lei 1.285) responsável por aperfeiçoar a legislação e solucionar as dificuldades quanto à escassez de energia elétrica²⁷. Essas questões estavam antes nas mãos do Serviço de Águas do DNPM, que além delas era responsável também pela fiscalização e controle dos serviços de eletricidade. A partir daquele momento o Serviço de Águas – que passou a ser chamado de Divisão de Águas – tornou-se o órgão técnico do CNAEE (Lima, 1984).

Lima (1984) defende que, apesar da regulamentação do Código de Águas ser um dos principais assuntos a serem definidos pela CNAEE naquele momento, a situação de escassez energética, que já era vista em regiões importantes do país, e o quadro internacional complicado, diante de uma nova guerra mundial, foram deslocando aos poucos a atenção do CNAEE daquele objetivo. Já no início das suas atividades o Conselho se depara com a crise de suprimento de energia elétrica em Campinas. Diante do contexto delicado, o Governo Federal lança o Decreto-Lei 1.345, que exigiu o reestabelecimento dos fornecimentos de energia elétrica que tivessem sido suspensos, definiu regras de interligação de sistemas elétricos e deixou sob responsabilidade do CNAEE a administração do suprimento de eletricidade em todo o território nacional. Nessa conjuntura a revisão dos contratos deixava de ser condição necessária para a ligação de novos fornecedores e, do mesmo modo, permitiu-se que as concessionárias ampliassem o seu mercado sem que estivessem de acordo com o Código de Águas (Lima, 1984).

Segundo Lima (1984), a partir da criação do Conselho e durante toda a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a política do CNAEE contemplou basicamente três questões: a

²⁷ É interessante ressaltar, conforme coloca Lima (1984), que Código de Águas de 1934 já previa a criação de um Conselho Federal de Forças Hidráulicas e Energia Elétrica, visando justamente tratar da organização e do desenvolvimento do setor elétrico. Por outro lado, o autor também destaca que há diferenças significativas entre a Comissão Federal de Forças Hidráulicas elaborada no Anteprojeto do Código de Águas e o CNAEE. Para maiores detalhes, ver Lima (1984), p. 43.

situação das concessionárias diante do Código de Águas, a tributação dos serviços de eletricidade e a Constituição de 1937 e a questão do suprimento de energia elétrica.

Sobre a tributação, o Conselho aperfeiçoou a sistemática do imposto criado em 1934²⁸. Quanto à situação das concessionárias diante do Código, as crises de fornecimento que floresceram em várias regiões e a ausência de uma devida regulamentação do mesmo levaram o CNAEE a estabelecer um conjunto de ações que procurava solucionar os problemas imediatos enfrentados pelo setor elétrico, levando ao progressivo abandono das diretrizes propostas pelo Código de Águas²⁹ (Bastos, 2012a; Lima, 1984).

Por fim, sobre a Constituição, embora ela permitisse a ampliação de instalações por qualquer empresa (fosse ela estrangeira ou nacional), ela também proibia qualquer novo aproveitamento hidráulico por parte de companhias estrangeiras, ou seja, existia distinção entre aumento da capacidade instalada e ampliação dos aproveitamentos hidrelétricos no caso das empresas estrangeiras. Ainda sobre este último ponto, diante do quadro crítico de escassez de energia elétrica, a questão foi repassada ao Presidente que em 1942 lançou a Lei Constitucional n^o 6, permitindo o aproveitamento hidrelétrico mesmo por empresas estrangeiras (Bastos, 2012a; Lima, 1984).

Bastos (2012a) argumenta que as medidas adotadas durante esse período objetivaram, pragmaticamente, a limitação do aumento das tarifas, a fim de evitar condutas abusivas. O governo atacou as empresas estrangeiras que visavam converter a moeda local que arrecadavam em moeda internacional forte, o que prejudicava, por consequência, aqueles que dependiam do serviço monopolístico e que era pressionado por reservas cambiais escassas. As empresas, por sua vez, argumentavam que o principal obstáculo enfrentado por elas era o Código de Águas, posto que ele as impedia de cobrar tarifas que permitissem a ampliação da oferta sendo, portanto, o Código o principal culpado pela crise energética e pelos

²⁸ A partir do Decreto-Lei 2.281 de 1940 foram suspensas quaisquer outras taxas que incidissem sobre as concessionárias, definiram-se as formas de arrecadação entre União, estados e municípios e restringiu-se a incidência do imposto sobre vendas e consignações apenas ao material elétrico adquirido pelas empresas. Além disso, o segmento termelétrico foi incorporado na abrangência do Código de Águas (Lima, 1984).

²⁹ Decreto-Lei 1.989 de 1940 suspendeu as execuções hipotecárias contra empresas de energia elétrica e a transferência de propriedade dessas empresas ficava condicionada à aprovação do CNAEE; Decreto-Lei 2.059 de 1940 removeu os obstáculos legais à expansão dos sistemas de transmissão, geração e distribuição das concessionárias, que sob a anuência do CNAEE poderiam modificar ou ampliar suas instalações; mais medidas podem ser vistas em Lima (1984).

rações que seriam vistos nos períodos seguintes³⁰. Já aqueles que apoiavam a intervenção estatal defendiam que as empresas não eram capazes de melhorar o serviço de distribuição, aumentar de forma satisfatória a geração de energia e cobrar tarifas mais baratas porque queriam rentabilidade em dólar³¹ (Bastos, 2012a).

As considerações acima feitas mostram que o nacionalismo do Estado Novo quanto ao setor elétrico tinha limites definidos e a estatização do setor não fazia parte dos planos da CNAEE (Lima, 1984). Tal postura será contrastada com a adotada ao longo do segundo governo Vargas.

Apesar do quadro complicado vivido, caracterizado por várias indefinições e adoção de medidas diante de situações críticas, deu-se um passo importante em 1941, ao ser estabelecida a regulamentação do investimento das empresas de energia elétrica, com a criação do Decreto-Lei 3.128. A partir deste Decreto definiu-se o investimento das concessionárias com base no custo histórico das instalações vinculadas aos serviços de eletricidade e dos equipamentos, este conceito seria útil tanto para o cálculo do custo do serviço quanto para efeitos de encampação. Além disso, a remuneração sobre o capital foi fixada em 10% sobre o montante de investimento menos depreciação (Bastos, 2012a; Lima, 1984).

Em 1943, após algumas tentativas sem sucesso para a promoção da revisão geral dos contratos das concessionárias, o Governo Federal optou por sancionar os contratos anteriores das empresas (Decreto-Lei 5.764). Essa política de liberação feita pelo governo visava lidar com os problemas no suprimento de energia elétrica durante a Segunda Guerra, quando o setor estava em uma situação muito delicada. O intenso programa de interligação entre sistemas elétricos acabou por absorver grande parte das atividades do CNAEE, principalmente a partir de 1942. Neste mesmo ano, devido à gravidade da situação elétrica, adotaram-se medidas de racionamento do consumo de eletricidade, a partir do Decreto-Lei 4.295 (Bastos, 2012a; Lima, 1984).

³⁰ Tal argumento, conforme destaca Bastos (2012a), foi repetido pelo relatório final da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, em 1954.

³¹ Porém, como coloca Bastos (2012a): “Embora as críticas dos representantes das filiais ao Código de Águas sejam teoricamente passíveis de discussão, o problema delas é que o Código nunca chegou a ser colocado em prática a ponto de tolher a rentabilidade das empresas.” (Bastos, 2012a, p. 278).

Apesar da situação complexa, durante o Estado Novo houve espaço para a realização de estudos de planejamento para o setor elétrico. Estes esforços foram desenvolvidos no Conselho Federal de Comércio Exterior que, no final de 1943, organizou a Comissão Técnica Especial do Plano Nacional de Eletrificação (PNE). A Comissão iniciou seus trabalhos em 1944 e eles se estenderam até 1946. O PNE foi elaborado de modo a incorporar as programações específicas dos grupos representativos da indústria de eletricidade no país, contando com a participação tanto de grupos nacionais quanto de estrangeiros. A preocupação central do Plano era coordenar a produção de energia elétrica “(...) que deveria ser processada mediante a centralização de sistemas geradores articulados em redes de transmissão de forma a constituir inicialmente sistemas interligados regionais.” (Lima, 1984, p. 47). Ele seria constituído por quatro diretrizes: política de intervenção do Estado; política de estruturação do Plano; política de utilização das fontes nacionais de energia; e política de eletrificação ferroviária (Lima, 1984). As quatro diretrizes serão descritas brevemente a seguir.

Quanto à de intervenção do Estado, constatava-se que a ausência de regulamentação do Código de Águas colaborou para a retração da iniciativa privada no setor de energia elétrica, de modo que se definiu que a atuação do Estado ficasse limitada ao reajuste dos serviços e leis de fiscalização e à função de agente coordenador do programa de racionalização desses serviços. A política de estruturação do Plano, por sua vez, partia da divisão do país em regiões geográficas que fossem autossuficientes em recursos energéticos, levando em consideração as respectivas demandas de energia. Apontava-se, diante da situação vivida, a necessidade de iniciar planos de eletrificação de âmbito regional. A respeito da utilização das fontes nacionais de energia, não existia preferência absoluta pelas usinas hidrelétricas, sendo essa fonte seria privilegiada ou não de acordo com a disponibilidade do recurso na localidade, já que o Plano considerava também outras potencialidades³². Por fim, quanto à eletrificação ferroviária, ela era vista como uma forma de reduzir de maneira significativa a dependência externa na área energética, além de viabilizar a utilização dos traçados das ferrovias como trajetórias para as linhas de transmissão e interconexão de sistemas (Lima, 1984).

³² Neste ponto, Lima (1984) destaca: “Certamente condicionado pelos fatores regionais, o Plano não privilegiava a construção exclusiva de grandes centrais elétricas nem a concentração da produção em larga escala, optando por um Plano progressivo de aproveitamento nas bacias hidrográficas regionais por usinas de porte médio e pequeno.” (Lima, 1984, p. 48).

Ainda sobre o Plano de Eletrificação, Lima (1984) conclui que as diretrizes do mesmo mostram sua limitação diante do processo de industrialização restringida vivido pela economia brasileira no período. Nas palavras do autor:

“A opção pela eletrificação ferroviária, a falta de ênfase nos aproveitamentos hidrelétricos de grande escala e o papel “supletivo” consagrado à atuação do Estado dificilmente responderiam pela criação de uma sólida infraestrutura energética exigida por uma industrialização pesada. Além disso, o alcance das propostas do Plano estreitava-se ainda mais diante das circunstâncias impostas pelo conflito mundial existente na época de sua elaboração.” (Lima, 1984, p. 49)

Por outro lado, tais constatações não significam que o Estado tenha ficado inerte, paralisado diante da situação elétrica durante o Estado Novo. Neste período foram criadas as primeiras estatais de energia elétrica, mas essa intervenção foi moldada a partir das restrições já explicitadas. Um dos grandes projetos foi a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, a CHESF, anunciada em 1944. A União seria a acionista majoritária, também contando com contribuição financeira dos estados, via aporte de capital e investimentos em transmissão para os sistemas estaduais. (Lima, 1984).

A seguir será apresentada uma síntese com os principais aspectos do primeiro governo Getúlio Vargas e as heranças deixadas por ele para os governos seguintes.

Síntese 1930-1945

Cabe destacar duas características principais quanto a evolução do setor elétrico durante os quinze anos de governo de Getúlio Vargas: o setor passou por uma profunda transformação institucional, caracterizada pela forte presença do Estado no controle dessa indústria (entrando, inclusive, na geração, conforme destacado na subseção anterior); e o ritmo de crescimento do sistema caiu de forma significativa em relação às décadas anteriores, conforme será ilustrado na Tabela 7, a seguir (Lima, 1984).

Tabela 7 – Evolução da capacidade instalada de energia elétrica, 1930-1945

Anos	Térmica (MW)	Hidráulica (MW)	Total (MW)	Δ% Total a.a.	Anos	Térmica (MW)	Hidráulica (MW)	Total (MW)	Δ% Total a.a.
1930	148,8	630,0	778,8	-	1938	214,7	946,9	1.161,6	22,7%
1931	153,3	646,1	799,4	2,6%	1939	224,1	952,0	1.176,1	1,2%
1932	155,9	649,5	805,4	0,8%	1940	234,5	1.009,3	1.243,8	5,8%
1933	159,3	658,3	817,6	1,5%	1941	242,2	1.019,0	1.261,2	1,4%
1934	163,3	665,3	828,6	1,3%	1942	247,0	1.060,6	1.307,6	3,7%
1935	173,4	676,7	850,1	2,6%	1943	248,3	1.067,2	1.315,5	0,6%
1936	179,3	745,7	925,0	8,8%	1944	257,2	1.077,0	1.334,2	1,4%
1937	192,4	754,6	947,0	2,4%	1945	261,8	1.079,8	1.341,6	0,6%

Fonte: Lima (1984), elaboração própria.

Lima (1984) aponta dois fatores que podem justificar o baixo crescimento do setor elétrico durante o período aqui abordado: o comércio exterior brasileiro sofria, inicialmente, com as consequências da Depressão de 1929 e, em seguida, com a Segunda Guerra Mundial, o que limitava drasticamente a capacidade nacional de importar; e a capacidade instalada existente no início da década de 1930 não indicava a necessidade de se manter um ritmo de investimento tão acelerado quanto o da década anterior³³.

A ação do governo após a aprovação do Código de Águas, e principalmente do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica durante o Estado Novo, segundo Lima (1984), seguiu duas direções: de um lado abriu-se mão das exigências legais e permitiu-se a expansão das empresas e respectivos parques geradores de eletricidade; de outro se manteve o controle econômico-financeiro das concessionárias via tarifas.

Do ponto de vista institucional, o período aqui analisado foi marcado pela forte centralização das decisões referentes ao setor elétrico no Governo Federal, refletindo as mudanças estruturais ocorridas no Estado e que se materializaram no Código de Águas de 1934. A complexidade vivenciada pelo Governo Federal para regulamentar o Código era sinal das dificuldades vividas para a remodelação de um setor fortemente concentrado pelo capital estrangeiro, dentro de um país que ainda vivia o processo de urbanização e industrialização, onde a eletricidade era vital como fator impulsionador do desenvolvimento (Lima, 1984).

³³ Entretanto, o autor ainda destaca que é possível detectar nesse período mudanças significativas nas políticas de expansão das empresas concessionárias, principalmente daquelas pertencentes aos grupos estrangeiros, AMFORP e Light. Não cabe aqui analisar essas mudanças de forma mais detalhada.

Bastos (2012a), em seu texto, também dá destaque ao impacto negativo da falta de regulamentação do Código de Águas:

“Talvez a principal crítica a ser feita à política para o setor elétrico do primeiro governo Vargas não é a de ter feito o Código (independentemente de seus custos e benefícios), mas a de ter se limitado quase que à declaração de princípios gerais, sem ter avançado: (a) no plano da regulação, em direção à criação de um aparato administrativo que ao menos fiscalizasse a rentabilidade das empresas; e (b) no plano da expansão da oferta, sem a criação de mecanismos viáveis de financiamento que garantissem energia abundante a preços baratos, transferindo externalidades favoráveis para os setores usuários de eletricidade.” (Bastos, 2012a, p. 279)

Porém, como já colocado aqui, na década de 1930 havia capacidade ociosa nas usinas hidrelétricas e projetos em processo de amadurecimento, de modo que não se via urgente necessidade de investir no setor, levando recursos financeiros, administrativos e cambiais a serem distribuídos para outras áreas (Bastos, 2012a).

A seguir serão abordadas as questões referentes à energia elétrica durante o governo Dutra, período imediatamente anterior ao segundo governo de Getúlio Vargas.

O governo Dutra: 1946-1950

Após a deposição de Getúlio Vargas em outubro de 1945, Dutra assume como Presidente da República em janeiro de 1946 e, já em setembro deste mesmo ano, é aprovada uma nova Constituição. Quanto à exploração de recursos naturais, a nova Carta não estabelecia mais a nacionalização progressiva das jazidas minerais e fontes de energia hidráulica, além de também determinar que a tributação sobre os energéticos fosse feita sob a forma de um imposto único, antecipando a ideia do que depois seria o imposto único sobre energia elétrica (IUEE) (Lima, 1984).

Como se adiantou no primeiro capítulo, Draibe (1985) destacou que o governo de Dutra foi caracterizado pela paralisia da tendência centralizadora e pela neutralização da ação intervencionista do Estado. Por outro lado, houve inegável evolução industrial ao longo do período, cujo produto cresceu à taxa média anual em torno de 11% (Saretta, 1995). Mas essa evolução industrial, conforme argumenta Lima (1984), não superou o processo de industrialização restringida, posto que do ponto de vista do processo de substituição de

importações os avanços da indústria ficaram limitados basicamente à indústria leve de bens de produção e à de bens de consumo duráveis.

Diante do contexto de crescimento industrial – ainda que sem superar o processo de industrialização restringida – e de imobilização do aparelho econômico estatal, os problemas de infraestrutura urbano-industrial se agravaram, já que o avanço industrial não foi acompanhado por um avanço nos setores de base.

Em relação ao setor elétrico, a imobilidade do governo Dutra fica muito clara: a construção da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) só teve início três anos depois do decreto de sua criação, em 1948, demonstrando claramente como a criação de empresas públicas estava em segundo plano; não houve, durante o governo de Dutra, sequer indícios da existência de projetos do executivo a fim de regulamentar o Código de Águas e os dispositivos constitucionais ligados a essa questão (Lima, 1984).

Por outro lado, Lima (1984) destaca que não faltaram motivos para a intervenção do Estado no setor:

“(…) a julgar pelas resoluções do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, em todos os anos do período Dutra foram adotadas medidas de racionamento em regiões importantes do país, como a região Sudeste, a ponto de, em 1948, registrar-se uma “alarmante frequência” de pedidos de racionamento apresentados ao CNAEE.” (Lima, 1984, p. 63).

As medidas adotadas pelo governo para setor elétrico ficaram restritas a questões administrativas e à formulação do Plano Salte. Quanto às questões administrativas, a legislação permaneceu permitindo a fixação de taxas adicionais às tarifas de energia elétrica a fim de cobrir os aumentos salariais e transformar departamentos estaduais em órgãos auxiliares do CNAEE³⁴ (Lima, 1984).

Já sobre o Plano Salte, como adiantado no primeiro capítulo, 16% dos investimentos iriam para energia. Dentro desse montante, 52% iriam para o subsetor eletricidade, 47% para petróleo e o restante para a exploração carbonífera (Brasil, 1950). Quase 60% dos investimentos no setor elétrico estavam concentrados no aporte de capital para a CHESF, no

³⁴ Lima (1984) destaca que a principal iniciativa nesse sentido durante o período analisado foi o Projeto de Classificação de Contas para Empresas de Energia Elétrica, elaborado no CNAEE a partir de 1948 e aprovado em 1950 pelo Decreto 28.545.

aproveitamento hidrelétrico de Funil em Minas Gerais e na construção do açude de Orós no Ceará. A quantia restante estava distribuída em aplicações setoriais, majoritariamente auxílios a órgãos públicos, departamentos estaduais e empresas, que gerariam incrementos marginais ao sistema elétrico. Sobre os subsetores de petróleo e carvão, o Salte não especificava os investimentos a serem feitos (Lima, 1984).

Lima (1984) critica a falta de articulação do Plano Salte no campo energético, defendendo que o governo Dutra não optou pelo projeto de eletrificação ferroviária que havia sido ponto de destaque no primeiro Plano Nacional de Eletrificação e, além disso, o Salte:

“(...) não concebia a oferta de energia através da superposição de fontes energéticas, que teria elevada importância no caso da expansão de um segmento termelétrico no sul do país alimentado por carvão mineral, cuja indústria durante esse período enfrentava uma aguda crise de superprodução.” (Lima, 1984, p. 65).

Também não havia qualquer menção quanto a incentivos à implantação de uma indústria de material elétrico pesado, fator considerado essencial para a expansão do setor. Como já colocado anteriormente, o Plano Salte não foi implantado de maneira plena, deixando pendentes muitos dos investimentos prometidos (Lima, 1984).

Por fim, cabe citar a segunda³⁵ missão americana a visitar o Brasil, a Comissão Técnica Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (1947), também já abordada ao longo do primeiro capítulo. Conhecida como Missão Abbink, ela apoiou os objetivos do Plano Salte. Quanto ao setor elétrico, além dos projetos do Salte, a Missão sugeriu um programa mais detalhado de expansão do parque elétrico, com o aumento da capacidade instalada da ordem de 1350MW a ser concluído no prazo de seis anos, porém tal objetivo esbarrava no problema de financiamento que, diante conjuntura internacional complicada, seria difícil de se obter (Lima, 1984).

A Tabela 8, disponível abaixo, retrata a evolução da capacidade instalada de energia elétrica durante o Governo Dutra.

³⁵ A primeira delas foi a Missão Cooke, de 1942, tendo como objetivo básico a adaptação do parque industrial brasileiro ao momento de guerra, que tenderia a aprofundar os pontos de estrangulamento da economia nacional naquele período (Lima, 1984).

Tabela 8 – Evolução da capacidade instalada de energia elétrica, 1945-1950

Anos	Térmica (MW)	Hidráulica (MW)	Total (MW)	Δ% Total a.a.
1945	261,8	1.079,8	1.341,6	-
1946	280,7	1.134,2	1.414,9	5,5%
1947	283,0	1.251,2	1.534,2	8,4%
1948	291,8	1.333,5	1.625,3	5,9%
1949	304,3	1.430,9	1.735,2	6,8%
1950	346,8	1.536,2	1.883,0	8,5%

Fonte: Lima (1984), elaboração própria.

Finalmente, após a breve contextualização do setor elétrico brasileiro desde a República Velha, a seção seguinte abordará as medidas adotadas por Getúlio Vargas durante o seu segundo governo. Elas também serão relacionadas com o caráter nacional-desenvolvimentista de seu projeto.

III.3 – O segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954) e o nacional-desenvolvimentismo no setor elétrico

O último período a ser destacado neste texto é o do segundo governo Getúlio Vargas. Aspectos gerais sobre os anos de seu governo já foram abordados tanto no primeiro capítulo quanto no segundo. Agora o objetivo aqui é entender como a postura nacional-desenvolvimentista de Getúlio delineou suas medidas referentes ao setor elétrico.

Adiantamos, no segundo capítulo, que houve sim planejamento por parte do Estado, sendo as diretrizes básicas do governo divulgadas nas mensagens anualmente enviadas ao Congresso Nacional. Nessas mensagens era possível delinear a diretriz varguista de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, conforme foi ilustrado a partir de Draibe (1985).

Destacamos também, conforme argumenta Fonseca (1987), que a ideologia nacional-desenvolvimentista não implicava que o nacionalismo varguista propusesse o rompimento com o capital estrangeiro: muito pelo contrário, ele era considerado de extrema importância para dar continuidade ao projeto de acelerado desenvolvimento econômico. O discurso ideológico do presidente apelava à independência e à autonomia econômica do país, porém

nenhuma delas propunha busca da autarquia ou do fechamento para o exterior, como ilustram os trechos a seguir:

“A carência de capitais nacionais, impossível de suprir-se sem sacrifício dos níveis de vida, reclama um crescente influxo de capitais estrangeiros.

As condições institucionais do País são favoráveis à atração de capitais estrangeiros. A Constituição de 1946 pode ser considerada das mais liberais no tratamento dispensado aos investimentos alienígenas (...). Entretanto, a entrada de capital de fontes privadas estrangeiras não tem correspondido às nossas expectativas.”³⁶

"São os países exportadores de capitais que podem tornar as medidas mais eficazes para facilitar as inversões em países como o Brasil. Contudo, é intento do meu Governo facilitar o investimento de capitais privados estrangeiros, sobretudo em associação com os nacionais, uma vez não firam interesses políticos fundamentais do nosso País. O capital dos imigrantes deve, em particular, ser objeto de facilidades especiais. O esforço enérgico e sistemático de desenvolvimento econômico será um fator de confiança para o capital privado alienígena." (Vargas, 1952, p. 252 apud Fonseca, 1987, p. 409)

Diferentemente de Dutra, Getúlio inicia o seu segundo governo com uma concepção mais definida e abrangente do desenvolvimento capitalista brasileiro, procurando articular agricultura, industrialização, capitalismo internacional, sistema financeiro e a situação das massas urbanas (Lima, 1984). As diretrizes gerais do projeto de desenvolvimento de Getúlio contidas na mensagem enviada ao Congresso Nacional em 1951 foram citadas nos dois capítulos anteriores. Agora serão retomados os pontos referentes à energia elétrica.

Em linhas gerais, propunha-se a alteração do balanço energético, tanto quantitativa quanto qualitativamente, além de ser defendida a ideia de que a oferta de energia deveria preceder e estimular a demanda. A modernização da matriz energética também era uma das diretrizes, visando privilegiar as fontes mais nobres de energia, principalmente a eletricidade, petróleo e o carvão mineral, em detrimento da lenha. O diagnóstico quanto à situação do setor elétrico dava destaque à intervenção do Governo Federal nos problemas hidrelétricos, na defesa do Código de Águas de 1934 e no princípio de nacionalização progressiva das fontes hidráulicas. (Lima, 1984). Os trechos da Mensagem, citados a seguir, ilustram esses pontos.

³⁶ Trecho também citado ao longo do segundo capítulo e retirado de VARGAS. G. Mensagem Presidencial de 1951 ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1954.

“O aumento da produção de energia elétrica constitui imperativo do programa de Governo, que se empenhará em promover o aproveitamento racional das enormes reservas hidráulicas do País cooperando com a iniciativa privada (...).

A vigilância do poder público aqui, como em todo o mundo, tornou-se indispensável para suprir as deficiências do regime de concessão (...). A intervenção do Governo Federal nos problemas hidrelétricos tomou caráter sistemático depois da promulgação do Código de Águas, em 1934.

Com efeito, em países cujas fontes de energia térmica muito deixam a desejar, a utilização de energia hidrelétrica tinha de ser encarada como indústria-chave, sujeita, portanto, a determinadas regulamentações. E, assim sendo, os princípios normativos do Código são plenamente justificados, pois não se compreende a subordinação, a desígnios estranhos, de uma atividade da qual depende o nosso progresso industrial e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico do País e o próprio aparelhamento da defesa nacional.

(...)

Dessas novas condições (Crise de 1929 e diminuição do comércio internacional), decorreu a possibilidade prática da aplicação do princípio de nacionalização progressiva firmado pelo Código de Águas. Tal política deve ser realizada pelo sistema de concessão a prazo limitado e amortização obrigatória do investimento, adotando-se para isso o regime de tarifas flexíveis e contabilidade fiscalizada.”³⁷

Conforme destaca Lima (1984), a Mensagem reforçava a ideia de que não haveria outra alternativa para o setor senão a forte intervenção do Estado (principalmente via empresas públicas, federais e estaduais) na produção de energia elétrica, posto que não era possível contar com o setor privado (nem nacional nem estrangeiro), já que vivia-se um momento no qual a entrada de capital externo era menor do que se esperava e do que se necessitava para a expansão da produção. Os trechos da Mensagem, citados acima, também ilustram essa ideia. O autor ainda cita outra diretriz do projeto de industrialização que merece destaque, que é a vinculação entre o desenvolvimento dos setores de infraestrutura e a implantação de indústrias de base, ficando a cargo do Estado os investimentos nas áreas de energia e transportes e, nos setores de base é que seria definida a articulação entre a empresa pública e o capital privado, tanto nacional quanto estrangeiro.

A leitura que Bastos (2012a) faz da Mensagem de 1951 em muito se assemelha com a de Lima (1984). Bastos (2012a) afirma que Vargas deu a entender, na Mensagem enviada ao Congresso Nacional, que o programa energético federal teria forte “tendência nacionalizadora”, estando também pronto para apoiar programas estaduais. O problema do

³⁷ Retirado de VARGAS. G. Mensagem Presidencial de 1951 ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1954, p. 156, parênteses meus.

programa nacionalizante varguista, segundo o autor, era que parte significativa da expansão planejada contava com recursos que seriam obtidos via cooperação internacional – isto é, pela barganha de capital junto a instituições internacionais, e não via estímulo à entrada de empresas estrangeiras. Essa esperança gerava uma fragilidade na política nacionalista, posto que não se dispunha de recursos próprios que permitissem decisões autônomas de planejamento e de investimento no setor elétrico: “De fato, a necessidade de contar com recursos do Banco Mundial tornava um programa que contava com a expansão de empreendimentos públicos dependente de um agente financeiro interessado em limitar a intervenção estatal e estimular a presença do capital estrangeiro.” (Bastos, 2012a, p. 282).

Iniciando a análise sobre os projetos do segundo governo Vargas para o setor elétrico, cabe listar o papel da Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico, um dos órgãos neocorporativos criados pela Comissão de Desenvolvimento Industrial, em 1952. Sua criação partiu do reconhecimento quanto à essencialidade da indústria produtora de material elétrico pesado. Dentre seus projetos, aqueles que visavam estimular a produção de turbinas para usinas hidrelétricas foram privilegiados. Objetivando atrair capital tanto local quanto estrangeiro para o setor, a Comissão elaborou uma política de incentivo, que oferecia crédito, reserva de mercado, prioridade na remessa de royalties e lucros, entre outros benefícios (Leopoldi, 1994).

A seguir serão abordados os projetos relacionados ao setor elétrico elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e pela Assessoria Econômica. Ao fim é feita uma síntese – inclusive abordando alguns aspectos do governo Dutra, visando mostrar os contrastes na postura governamental e a evolução do setor elétrico ao longo dos dois governos –, incluindo uma demonstração gráfica da evolução da capacidade instalada desde 1890, ilustrando o quão significativo foi o salto dado durante o segundo governo Vargas.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

Como já afirmado nos capítulos anteriores, a CMBEU iniciou suas atividades em julho de 1951, estendendo-se até 1953. Dentre os seus objetivos centrais, estava a superação dos já tradicionais “pontos de estrangulamento” da economia brasileira, nos setores de transportes e

energia e a elaboração de projetos visando a instalação de indústrias novas, “germinativas”³⁸. Além da elaboração, a Comissão recomendaria aos organismos internacionais (Banco Mundial e Eximbank) o estabelecimento de linhas de financiamento para os projetos (Draibe, 1985).

Quanto ao caráter nacional-desenvolvimentista, conforme defendido por Leopoldi (1994) e destacado no segundo capítulo, a própria existência da Comissão e a execução de suas atividades acabavam não só por beneficiar o capital estrangeiro, mas também por estimular empreendimentos que envolvessem capitais e tecnologia norte-americanos. Isso mostrava o quanto era complexa a postura de Getúlio Vargas, posto que ao mesmo tempo em que se defendia o nacionalismo ao apoiar a intervenção do Estado nos mais diversos setores, era estimulada também a entrada de capital estrangeiro e a formação alianças com outros países para obtenção de benefícios dos mais diversos tipos.

Dentro do contexto da CMBEU criou-se o Plano de Reparcelamento Econômico (aprovado em novembro de 1951, pela Lei 1.474), um plano quinquenal constituído por projetos já elaborados e parcialmente financiados com recursos do Banco Mundial e do Eximbank, e o Fundo de Reparcelamento Econômico (aprovado pela mesma Lei, nº 1.474). Quanto ao Fundo, ele foi elaborado a fim de promover a contrapartida brasileira para os empréstimos, sendo constituído a partir de um adicional de 15% no imposto de renda. Para gerir os recursos provenientes tanto dos empréstimos externos quanto do Fundo de Reparcelamento Econômico criou-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que também ficaria a cargo da execução do Plano de Reparcelamento. O projeto do BNDE foi aprovado ainda em 1952 (Lei 1.628) (Draibe, 1985; Leopoldi, 1994; Malan, 1980).

O Programa de Reparcelamento Econômico, portanto, contaria com duas bases de financiamento: do lado externo, com os empréstimos oficiais obtidos a partir dos projetos da CMBEU; e, do lado interno, com os recursos fiscais provenientes do adicional no imposto de renda (Draibe, 1985).

³⁸ A definição dos conceitos de “ponto de estrangulamento” e “indústrias germinativas” podem ser encontrados nas notas de rodapé 7 e 8.

Quatro fatores foram diagnosticados pela CMBEU como sendo os principais responsáveis pelo elevado crescimento da demanda por eletricidade que, conforme já comentado, não era acompanhado pelo aumento da produção. Primeiramente, o elevado crescimento industrial vivido nas duas décadas anteriores, acompanhado da diversificação da produção, com setores industriais intensivos em eletricidade (como a indústria farmacêutica, química, de bens de capital, metalúrgica e da borracha) ganhando maior espaço. A tendência de substituição da lenha e do carvão importado, agora perdendo espaço para a energia elétrica e para o petróleo na matriz energética brasileira. O processo de urbanização acelerada vivido, que levou ao aumento do consumo residencial, além de maiores gastos com transporte urbano e iluminação pública. Por fim, o forte controle exercido pelo Estado sobre as tarifas, que acabava estimulando a demanda por energia elétrica, principalmente a nível residencial (Lima, 1984).

Além do citado acima, a Comissão destacava que o desenvolvimento do setor elétrico a longo prazo requereria uma revisão das relações entre as empresas concessionárias e o governo, assim como a formação de uma efetiva política de atração de técnica e de capital necessários à expansão do setor. Dentre os problemas de ordem institucional, a falta de regulamentação do Código de Águas de 1934 se apresenta novamente, ele deveria ser responsável pela determinação da rentabilidade das empresas, eliminando o vigente princípio do “custo de serviço” e os atrasos no reajustamento tarifário (Lima, 1984).

Lima (1984) aponta que a Comissão, usando de uma mensagem eminentemente privatista, defendia que a criação de empresas estatais deveria considerar as grandes empresas privadas existentes, além da necessidade de canalização de recursos do Estado para outras áreas, como saúde, transporte e educação, que não eram tão atraentes ao capital privado. Este ponto também foi destacado por Bastos (2012a), afirmando que a orientação geral privatista do Relatório Abbink de 1948 também estava presente no Relatório Geral da CMBEU.

Todos os projetos voltados para energia estavam relacionados à energia elétrica, e a participação deles no total era de 33,1%. Esperava-se, no programa elétrico, expansão da capacidade instalada na ordem de 683 MW até 1957-1958 (conforme Tabela 9), o que corresponderia a 34,3% do total em operação em 1952 (1979 MW), sendo que 68% da capacidade planejada seria proveniente de energia hídrica (Lima, 1984).

Tabela 9 – Participação de empresas públicas e privadas na expansão do setor elétrico – CMBEU, 1952-1957

Empresas	Investimentos (Cr\$ Milhões)	% do total	Acréscimo de capacidade geradora (MW)	% do total
Públicas*	4.240,0	58,7%	331,2	48,5%
Grupo AMFORP	2.179,0	30,1%	170,6	25,0%
Grupo Light	696,0	9,6%	160,0	23,4%
Independentes**	114,0	1,6%	21,1	3,1%
Total	7.229,0	100,0%	682,9	100,0%

* Empresas Públicas: CHESF, CEEE (RS), CEMIG e USELPA (SP).

** Empresas Independentes: Cia. Nacional de Energia Elétrica e Cia. Matogrossense de Eletricidade.

Fonte: Lima (1984), elaboração própria.

A Tabela 9, acima, mostra o quão significativas eram as empresas públicas dentro dos empreendimentos de geração de energia elétrica previstos pela Comissão, apesar dos esforços dela para planejar e estimular um surto da iniciativa privada.

Com a chegada de Eisenhower ao poder a cooperação bilateral Brasil-EUA foi rompida, impedindo que novos recursos fossem liberados para financiar programas estatais. Diante desse contexto, o governo Vargas se viu forçado a criar bases de financiamento interno para os seus projetos (Bastos, 2012a). Até dezembro de 1953 aproximadamente US\$ 102,2 milhões (78,8% dos gastos previstos) haviam sido concedidos pelos credores estrangeiros, não contemplando, portanto, os investimentos planejados para a Cia. Nacional de Energia Elétrica, CHESF, Cia. Matogrossense de Eletricidade e a Cia. de Eletricidade do Alto do Rio Doce (CEMIG) (Lima, 1984).

Logo no início de 1953, quando foi noticiado que os trabalhos da CMBEU seriam interrompidos e que nenhum outro projeto estudado ou já aprovado seria financiado, a equipe de Assessoria do presidente finalizava um dos quatro projetos de lei visando a reformulação do setor elétrico, conforme será descrito na seção seguinte (Bastos, 2012a).

A Assessoria Econômica

Como adiantado no primeiro e no segundo capítulo, até 1953 a Assessoria procurou equacionar, na área energética, os problemas nos segmentos do carvão e do petróleo, surgindo

daí o Plano do Carvão Nacional e o projeto de criação da Petrobrás. Por outro lado, ainda faltava avançar nos projetos relacionados à energia elétrica, a fim de eliminar ou ao menos atenuar esse ponto de estrangulamento. Para tal, a Assessoria preparou e enviou separadamente³⁹ quatro projetos de lei a fim de atingir diferentes questões referentes à eletricidade (Lima, 1984).

A fim de criar recursos fiscais para a expansão do setor, aproveitou-se o já previsto⁴⁰ imposto único sobre a energia elétrica (IUEE). Ele foi regulamentado pelo Projeto de Lei 3.204 de 1953 e enviado ao Congresso Nacional em maio deste mesmo ano. Esse Projeto também previa a criação do Fundo Federal de Eletrificação (FFE) e propunha alterações na legislação do imposto de consumo, de modo a absorver parte dessa receita para a formação do Fundo. A aprovação do projeto (Lei 2.308, de 31 de agosto de 1954) só aconteceu após a morte de Getúlio, ficando o FFE destinado não só a financiar os investimentos no setor elétrico, como ainda desenvolver a indústria de material elétrico pesado. O IUEE representou, a nível nacional, a primeira fonte de recursos atrelada especificamente a investimentos no setor elétrico (Lima, 1984).

O segundo projeto descrevia os critérios de repartição da receita do IUEE entre as unidades da federação. Enviado em agosto de 1953, ele visava fornecer recursos para as regiões mais atrasadas do país. Parte do que esse projeto propunha foi determinado na Lei referente à criação do IUEE (Lima, 1984).

Os outros dois projetos tinham por objetivo romper com os pontos de estrangulamento do setor elétrico a partir de um programa de investimentos que incorporasse majoritariamente capital privado nacional (conforme proposto na Mensagem de 1951), mostrando claramente o caráter nacional-desenvolvimentista de Getúlio⁴¹. Os projetos consistiam na criação de uma

³⁹ Após a experiência com os projetos relativos ao petróleo, a Assessoria percebeu que seria mais fácil aprovar programas isolados do que submetê-los juntos à aprovação no Congresso Nacional (Fonseca, 1987).

⁴⁰ A Constituição de 1946, elaborada durante o governo Dutra, previa que a tributação sobre os energéticos fosse feita sob a forma de um imposto único (Lima, 1984). Conforme adiantado na seção anterior, isso antecipou o que depois se tornaria o IUEE.

⁴¹ Conforme afirmado na subseção anterior, o quadro internacional não era mais favorável à entrada de capitais externos no Brasil, de modo que era necessário recorrer a fontes internas de financiamento. A ruptura da cooperação bilateral, segundo Bastos (2012a), marcada pela vitória de Eisenhower impediu que recursos multilaterais fossem liberados para financiar novos programas estatais, finalmente forçando o governo Vargas a mobilizar recursos locais, dando maior autonomia à política nacionalizante proposta.

holding federal, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) e a elaboração do Plano Nacional de Eletrificação (PNE). Eles foram enviados ao Congresso em abril de 1954 (Lima, 1984).

Quanto à Eletrobrás, seu projeto configuraria a emergência do Estado como produtor de energia elétrica, mostrando claro teor nacionalista e intervencionista. Sua concepção teve como inspiração a Petrobrás, aplicada ao setor elétrico, isto é, formar uma *holding* das empresas federais dentro do Plano Nacional de Eletrificação. A articulação com a indústria pesada de material elétrico (fator essencial para a expansão do setor) seria feita pela Eletrobrás, associada ou não ao capital privado, fosse ele nacional ou estrangeiro. Seu projeto só foi sancionado pelo Legislativo em 1961 (Lima, 1984). O projeto do Plano Nacional de Eletrificação será abordado a seguir.

O Plano Nacional de Eletrificação

Parte das diretrizes que posteriormente fundamentaram o PNE vieram da Memória Justificativa do Plano Nacional de Eletrificação. Três delas merecem destaque especial e serão analisadas neste parágrafo. A primeira diretriz defendia a importância de se desenvolver a indústria de material elétrico pesado, a fim de restringir as importações desses produtos a, no máximo, 50% do total requerido durante o Plano (visando, claramente, reduzir a dependência externa). A segunda afirmava que a construção de usinas hidrelétricas seria privilegiada, posto que tal fonte era mais vantajosa do que as outras opções disponíveis, diante das características nacionais. Por fim, a terceira diretriz defendia um aumento significativo na capacidade de geração de energia elétrica, a fim de viabilizar o processo de industrialização substitutiva de importações (também, obviamente, visando reduzir a dependência externa) (Lima, 1984).

Nas diretrizes do Plano, ficava a cargo da União a construção de grandes usinas geradoras e de linhas transmissoras de correntes em alta tensão, além da implantação da indústria pesada de material elétrico, caso ela não fosse interessante para a iniciativa privada. Já a distribuição de energia ficou a cargo dos governos regionais e locais e da iniciativa privada (Lima, 1984).

O Plano Nacional de Eletrificação previa, em um período de 10 anos, atingir uma capacidade instalada superior a 8.500 MW. A Tabela 10, a seguir, retrata apenas as projeções de expansão da capacidade instalada nas áreas das grandes centrais elétricas, onde ficavam concentrados os investimentos públicos. Como é possível notar, os maiores acréscimos na capacidade instalada eram previstos para a região Sudeste, onde a crise de escassez de energia era mais grave e a concentração industrial era mais acentuada (Lima, 1984).

Tabela 10 – Projeções da capacidade instalada para a área das grandes centrais elétricas – Plano Nacional de Eletrificação, 1955-1965

Zonas	Capacidade instalada (MW)		Tx. Crescimento anual (%)
	1955	1965	
Light - Rio e CBEE (RJ)	805,0	2.028,0	9,7
Light - São Paulo	1.178,0	2.960,0	9,7
CPEL e Outras (SP)	281,0	593,0	7,8
Vale do Paranapanema (SP)	87,0	190,0	8,1
Paraná - Santa Catarina	123,0	284,0	8,7
Rio Grande do Sul	205,0	433,3	7,8
Minas Gerais	195,0	1.188,0	19,8
Rio Itabapoana (RJ)	61,0	146,8	9,2
Rio das Contas (BA)	19,0	32,0	5,4
CHESF	245,0	350,0	3,6
Cachoeira Dourada (GO)	37,0	73,0	7,0
Total	3.236,0	8.278,1	9,8

Fonte: Lima (1984), elaboração própria.

As aplicações globais previstas pelo Plano constam na Tabela 11, a seguir. Inicialmente, todos os investimentos, exceto aqueles no subsetor geração, seriam de responsabilidade do Governo Federal. As concessionárias estrangeiras também estavam incluídas no esquema de financiamento para a construção de usinas, em conjunto com as empresas públicas federais e estaduais, conforme Tabela 12 (Lima, 1984).

Tabela 11 – Valor e composição dos dispêndios globais – Plano Nacional de Eletrificação, 1955-1965

Subsetores	Dispêndios (Cr\$ Milhões)	Participação relativa
Geração	22.384,0	69,1%
Transmissão e Distribuição	5.045,6	15,6%
Sistemas Isolados	2.268,0	7,0%
Unificação de Frequência	1.000,0	3,1%
Indústria Material Elétrico	1.500,0	4,6%
Diversos	200,0	0,6%
Total	32.397,6	100,0%

Fonte: Lima (1984), elaboração própria.

Tabela 12 – Acréscimo de capacidade instalada e volume de investimentos no subsector geração – Plano Nacional de Eletrificação, 1955-1965

Empresas	Acréscimo de capacidade (MW)	% no total	Investimentos (Cr\$ Milhões)	% no total
Privadas*	1.095,0	31,3%	5.790,0	25,9%
Públicas	2.408,0	68,7%	16.594,0	74,1%
Total	3.503,0	100,0%	22.384,0	100,0%

* Grupos Light e AMFORP.

Fonte: Lima (1984), elaboração própria.

Lima (1984) explica a participação de empresas estrangeiras no PNE a partir de dois fatores:

“(…) em primeiro lugar, pelo critério da rentabilidade que norteou todos os projetos previstos no Plano, entre os quais salientavam-se alguns das concessionárias estrangeiras localizados em áreas de reconhecida escassez de energia; em segundo lugar, pela existência de alguns projetos em andamento, como era o caso da Usina de Peixotos da CPFL (…) que pela sua importância estratégica (…) deveria ser antecipado, o que certamente não estaria nos planos da empresa concessionária.” (Lima, 1984, p. 83).

Por fim, cabe destacar que, assim como a Eletrobrás, o projeto do Plano Nacional de Eletrificação nunca foi aprovado oficialmente.

Síntese 1951-1954

O período que engloba o governo Dutra e o segundo governo Getúlio Vargas (1945-1954) foi caracterizado por um debate polarizado quanto aos rumos do setor elétrico. De um lado, defendia-se a intervenção direta do Estado na esfera produtiva, posto que essa era considerada a única alternativa para se promover um “salto” de industrialização (postura adotada principalmente pela Assessoria Econômica). De outro, a vertente liberal, influenciada principalmente pelas missões americanas, apoiava a reforma do Código de Águas de 1934 a fim de enquadrar o Estado nas funções clássicas de ordenação da economia, defendendo reduzida participação do mesmo no setor, restringindo sua atuação a criar condições para o crescimento do setor privado. (Lima, 1984).

A Tabela 13, disponível a seguir, ilustra a evolução da capacidade instalada de energia elétrica entre 1945 e 1955. Vê-se um grande salto durante o segundo governo Vargas, principalmente entre 1953 e 1955, enquanto durante todo o governo de Eurico Gaspar Dutra a capacidade instalada evoluiu a taxas consideravelmente menores.

Tabela 13 – Evolução da capacidade instalada de energia elétrica, 1945-1955

Anos	Térmica (MW)	Hidráulica (MW)	Total (MW)	Δ% Total a.a.
1945	261,8	1.079,8	1.341,6	0,6%
1946	280,7	1.134,2	1.414,9	5,5%
1947	283,0	1.251,2	1.534,2	8,4%
1948	291,8	1.333,5	1.625,3	5,9%
1949	304,3	1.430,9	1.735,2	6,8%
1950	346,8	1.536,2	1.883,0	8,5%
1951	355,2	1.584,8	1.940,0	3,0%
1952	386,8	1.598,0	1.984,8	2,3%
1953	418,2	1.686,7	2.104,9	6,1%
1954	632,3	2.173,2	2.805,5	33,3%
1955	667,3	2.481,2	3.148,5	12,2%

Fonte: Lima (1984), elaboração própria.

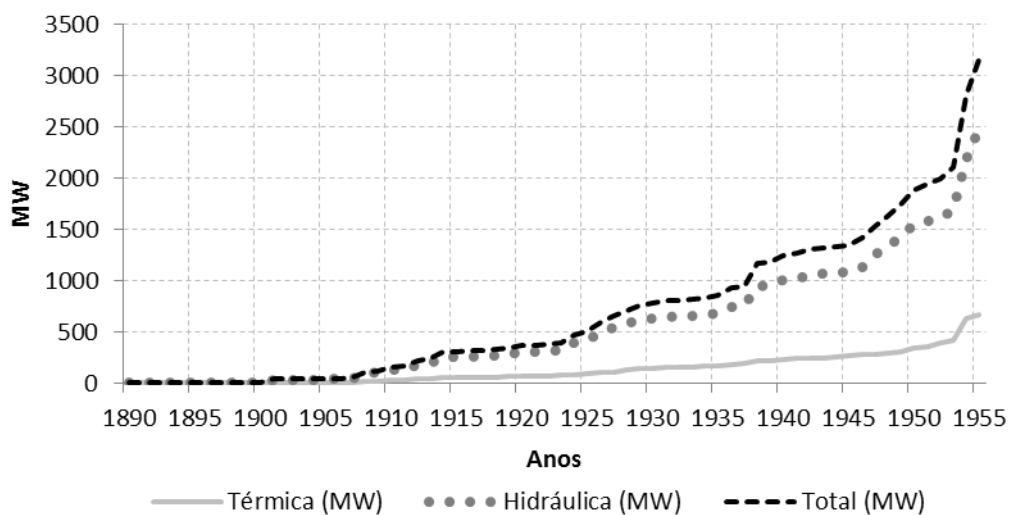
Apesar dos projetos da Eletrobrás e do Plano Nacional de Eletrificação não terem sido bem sucedidos da maneira que esperava o presidente, os avanços de seu governo no setor elétrico foram de grande importância: a criação do BNDE e do IUEE, que gerava recursos

para o Fundo Federal de Eletrificação e para os governos estaduais, significou um aumento relevante nas bases financeiras do investimento público em energia elétrica; os estudos da CMBEU e do Plano Nacional de Eletrificação, por sua vez, programaram e definiram todas as obras consideradas de suma importância em transmissão e geração de energia elétrica, visando à superação do quadro de escassez vivido pela economia brasileira durante os primeiros anos da década de 1950 (Lima, 1984).

O foco dado à ampliação das funções de planejamento e coordenação do Estado no período, por outro lado, desviaram a atenção das questões de ordem jurídica e legal, deixadas de lado desde a criação do Código de Águas (Lima, 1984).

Finalmente, a Figura 1 mostra de forma sintética a evolução da capacidade instalada de energia elétrica desde 1890. É possível ver, de forma bastante clara, o salto significativo citado acima quando, durante o segundo governo de Getúlio Vargas, o setor elétrico brasileiro saiu de uma capacidade total inferior a 2000 MW em 1950 para uma superior a 3000MW em 1955.

Figura 1 – Evolução da capacidade instalada de energia elétrica, 1890-1955



Fonte: Lima (1984), elaboração própria.

CONCLUSÃO

A partir do primeiro capítulo buscou-se abordar os principais aspectos econômicos do governo Dutra e do segundo governo Vargas, a fim de introduzir e embasar aquilo que seria desenvolvido no restante do texto.

No segundo capítulo defendeu-se, a partir da leitura dos autores citados que, a respeito do caráter nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas, o presidente sempre esteve preocupado em aliar o interesse nacional ao desenvolvimento, impulsionando esse processo via intervenção do Estado. Apesar da inexistência de um “plano”, com diretrizes e metas definidas, houve sim planejamento durante o segundo governo Vargas e seus objetivos eram explicitados nas Mensagens Presidenciais enviadas a cada ano. Já sobre o nacionalismo, ficou evidente a partir dos trechos apresentados ao longo deste trabalho que Getúlio não era xenófobo, buscando atrair recursos externos e investimentos sempre que possível a fim de financiar os projetos desenvolvimentistas.

Quanto ao setor elétrico – tema abordado ao longo do terceiro e último capítulo – parte-se de uma retrospectiva histórica desde a República Velha, para ilustrar o caminho trilhado pelo setor e o contexto herdado por Vargas. A situação encontrada pelo presidente era complicada, com crises de escassez eclodindo pelo país. Diante de tal contexto, Getúlio defendeu que não haveria outra alternativa para o setor senão a forte intervenção do Estado, complementando a iniciativa privada, já que vivia-se um momento no qual a entrada de capital externo era menor do que se esperava e do que se necessitava para viabilizar a expansão da produção. Dentre os órgãos planejadores estatais, a CMBEU ficou responsável pelos estudos sobre o setor até 1953 (quando seus trabalhos são encerrados). Já a Assessoria Econômica dá continuidade aos trabalhos na área elétrica e envia quatro projetos de lei, visando agir diretamente sobre os pontos mais delicados. Viu-se, na Figura 1, o quão significativo foi o salto na capacidade instalada do país durante o segundo governo de Getúlio Vargas, deixando claro o comprometimento do mesmo com o combate ao ponto de estrangulamento elétrico.

Por fim, cabe destacar o quão atual é o tema de planejamento elétrico. Em 2014 começaram a surgir os primeiros indícios de escassez elétrica, devido a um período menos chuvoso do que o esperado. Ao longo do final de 2014 e do início de 2015 campanhas para o racionamento foram incentivadas pelo país, a fim de reduzir o consumo e preservar o nível dos reservatórios. Situações como essa fazem com que a estrutura do sistema elétrico seja questionada, levando a elaboração de novos projetos visando a diversificação da geração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Alzira Alves de. **Ponto IV**. Verbetes. Rio de Janeiro: CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil), ano não informado. Disponível para download em: www.cpdoc.fgv.br. Acessado em 4 de fevereiro de 2015;

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso**. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1989;

ALMEIDA, Rômulo. **Política econômica do segundo governo Vargas**. In: Getúlio Vargas e a economia contemporânea. Campinas: Editora da Unicamp, 1986, p.131-146;

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **A construção do nacionalismo econômico de Vargas**. In: A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade / Pedro Paulo Zahluth Bastos, Pedro Cezar Dutra Fonseca (orgs.). São Paulo: Ed. UNESP, 2012a;

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)**. Campinas: Unicamp, 2001. (Tese de Doutorado);

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas**. In: A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade / Pedro Paulo Zahluth Bastos, Pedro Cezar Dutra Fonseca (orgs.). São Paulo: Ed. UNESP, 2012b;

BRASIL. **Lei nº 1.102**, de 18 de maio de 1950;

BRASIL. **Lei no 1.474**, de 26 de novembro de 1951;

CACHAPUZ, Paulo Brandi de Barros. **Panorama do setor de energia elétrica no Brasil**. Coordenação: Paulo Brandi de Barros Cachapuz. Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, Memória da Eletricidade. Rio de Janeiro, 2006;

CALICCHIO, Vera. **Comissão do Vale do São Francisco**. Verbetes, 2015a. Rio de Janeiro: CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil), ano não

informado. Disponível para download em: www.cpdoc.fgv.br. Acessado em 20 de fevereiro de 2015;

CALICCHIO, Vera. **Plano Salte**. Verbete, 2015b. Rio de Janeiro: CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil), ano não informado. Disponível para download em: www.cpdoc.fgv.br. Acessado em 3 de fevereiro de 2015;

D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). **As instituições brasileiras da Era Vargas**. Rio de Janeiro: EdUERJ: Ed. FGV, 1999;

D'ARAÚJO, Maria Celina. **O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992. Disponível para download em: www.cpdoc.fgv.br;

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960**. São Paulo: Paz e Terra, 1985;

FONSECA, Pedro C. Dutra da. **Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)**. São Paulo: Brasiliense, 1987;

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento no Brasil (1930-1970)**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979;

IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/en/>;

IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988**. 2ª ed. Rio de Janeiro, IBGE, 1990. Vol. 3, Séries Estatísticas Retrospectivas;

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1984.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P.. **O difícil caminho do meio**: Estado, burguesia e industrialização no segundo governo Vargas (1951-54). In: Vargas e a crise dos anos 50. Rio de Janeiro: Relume-Dumarã, 1994, p. 161-203;

LIMA, José Luiz. **Estado e energia no Brasil**. O setor elétrico no Brasil: das origens à criação da Eletrobrás (1890-1962). São Paulo: FIPE/USP, 1984;

MALAN, Pedro S. et. alii. **Política econômica externa e industrialização no Brasil (1930-1952)**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980;

MOTTA, Marly Silva da. **Os "boêmios cívicos" da Assessoria Econômica**: saber técnico e decisão política no governo Vargas (1951-54). In: HISTÓRIA Oral: história, cultura e poder. Juiz de Fora (MG), 2005.

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 de mestrado – Universidade Federal Fluminense, 2012;

SANTOS, Renata Belzunces dos. **A Assessoria econômica da presidência da República**: contribuição para a interpretação do Segundo Governo Getúlio Vargas (1951-1954). Campinas: Instituto de Economia, 2006;

SARETTA, Fausto. **Crescimento e política econômica no governo Dutra**. Estudos Econômicos. São Paulo, 25(3):415-431, set./dez., 1995;

VARGAS, G. **Mensagem Presidencial de 1951 ao Congresso Nacional**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1954.

VIANNA, Sérgio Besserman. **Duas tentativas de estabilização: 1951-1954**. In: A Ordem do Progresso. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1989, p. 123-150;

VIANNA, Sérgio Besserman. **A Política econômica no segundo governo Vargas**. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.