

APRESENTAÇÃO

O CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO

Entre as duas guerras mundiais de 1914-18 e 1939-45, o crescimento de alguns países centrais foi oscilante, além de afetado gravemente pela recessão de 1930. Em todos os países, desenvolvidos ou não, a intervenção econômica do Estado se acentuou durante o período da guerra, a partir de um apelo à defesa do Estado nacional. Nos países periféricos, nenhuma experiência importante de industrialização acelerada ainda se registrara. Esta só vem a ocorrer sob o comando estatal, ainda que se diferencie em relação aos graus de intervenção do Estado e de participação de capitais nacionais e estrangeiros. Entretanto, em todas as experiências coube ao Estado, além de suas funções clássicas, o papel de promotor da infra-estrutura e de coordenador de grandes blocos de financiamento do desenvolvimento em diversos setores.

No Brasil, o período imediato entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o início dos anos 50 caracteriza-se por um forte ciclo expansivo da indústria, que ocorreu com restrições às importações, fossem de bens essenciais, fossem de bens de capital. É o momento privilegiado do processo de substituição de importações, que continuaria pelos anos seguintes atuando na diversificação da estrutura produtiva nacional. Na segunda metade da década de 40 houve inflexões ascendentes nas ofertas e nas demandas industriais internas que consolidaram o processo de industrialização por substituição de importações, com a decorrente ampliação dos mercados urbanos. Na área macroeconômica, prevaleceram políticas expansionistas que favoreceram novos investimentos, públicos e privados, e que avançaram até o início dos anos 60.

As altas taxas de crescimento da economia brasileira se concentraram em dois períodos: entre o imediato pós-guerra e 1952 e, depois, durante o Plano de Metas, de 1956 a 1960. Esses anos foram marcados pela criação de instituições

8 ■ MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO

e de instrumentos que promoveriam o processo de industrialização, como o Fundo de Reaparelhamento Econômico, e pela expansão do financiamento industrial, através do aumento das transferências do setor público, via elevação do crédito subsidiado pelo BNDE e pelo Banco do Brasil. No bojo dos arranjos legais e institucionais que estimulariam o crescimento industrial, o FRE tornou-se uma peça importante, reafirmando a capacidade de o Estado brasileiro gerar recursos para o processo que aqui se acelerava.

A volta de Vargas ao poder, em janeiro de 1951, deixou claro o ambiente de composição e conciliação que a política nacional exigira. Dentre os participantes de seu ministério destacamos João Neves da Fontoura, ministro do Exterior, e Horácio Lafer, ministro da Fazenda, membros do Partido Social Democrata (PSD). Fontoura, político gaúcho, advogado e diplomata, era defensor da ampliação da cooperação com os Estados Unidos. Lafer, político de São Paulo, também advogado e diplomata, além de representar parte do empresariado paulista trazia grande vivência no trato internacional e legislativo, pois participara da Liga das Nações, durante o governo de Washington Luís, e fora deputado federal na Constituinte de 1934 e na de 1945. Foi sob a influência direta de Fontoura e de Lafer que o governo Vargas retomou as negociações com os Estados Unidos, especificamente com o *Eximbank* e com o Banco Mundial, com o intuito de angariar recursos para financiar o processo de desenvolvimento industrial brasileiro.

Abertas as negociações, a expectativa de recursos provenientes dos Estados Unidos foi muito grande, acabando por frustrar aqueles que, como Fontoura e o próprio Vargas, acreditavam que estes se aproximariam de um bilhão de dólares, cifra extraordinária para a época. Em contrapartida, Vargas se comprometeria a fornecer matérias-primas para o esforço de guerra que a economia norte-americana fazia e promover uma política amigável para os investimentos de suas firmas. Acreditando o governo que recursos seriam liberados para o financiamento de projetos estratégicos para o desenvolvimento, alguns projetos foram enviados para serem submetidos aos critérios e análise do *Eximbank* e do Banco Mundial. O governo enfrentaria resistências da ala nacionalista mais radical à necessária abertura à participação do capital privado, nacional e estrangeiro, nas atividades de exploração de matérias-primas.

Para implantar as políticas de industrialização pretendidas, o governo brasileiro tinha a convicção de que caberia ao Estado antecipar-se e promover a oferta de infra-estrutura, notadamente nos setores de energia, transportes, portos e

comunicações. Apesar do clima de otimismo, as negociações com os Estados Unidos andavam em sentido contrário. Sob a influência dos técnicos do Banco Mundial, mais que do *Eximbank*, a adoção de parâmetros macroeconômicos e a apresentação de um plano concreto e detalhado pelo governo brasileiro se tornavam essenciais.

No campo internacional, os Estados Unidos se firmavam como *hegemon*. Além das instituições criadas em Bretton Woods em 1944, que se consolidavam, a transferência de recursos para a reconstrução européia e para a promoção do desenvolvimento em países da América mostrava seu compromisso com a prosperidade prometida ao mundo capitalista. Por outro lado, sua política externa ia se tornando mais agressiva à medida que disputava áreas de interesse com a União Soviética. A intervenção na Coreia, ainda em 1950, exigiria o apoio da comunidade internacional, político e econômico, essencial para o fornecimento de matérias-primas para a indústria armamentista, e requereria um maior esforço em pesquisa e desenvolvimento intensificado na economia de guerra. Nesse contexto, o fornecimento pelo Brasil de minério de ferro e de manganês era bem-vindo, mas o governo brasileiro insistia em uma negociação política, enquanto o governo dos Estados Unidos desejava soluções mais técnicas, deixando a cargo do Banco Mundial (BIRD) os parâmetros para a negociação.

AS ORIGENS DO FUNDO DE REAPARELHAMENTO ECONÔMICO

Foi num contexto internacional de prosperidade econômica e de reafirmação geopolítica, e num contexto nacional que coincidia com um momento de composição com o empresariado, que os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foram retomados.¹ Articulada anteriormente durante o governo Dutra, por seu ministro do Exterior Raul Fernandes, com o intuito de elaborar projetos com assistência técnica das instituições norte-americanas, a retomada das negociações no âmbito da CMBEU foi um passo importante para a industrialização brasileira. Entendeu o governo que esta seria uma etapa intermediária para o posterior desembolso dos recursos pretendidos. Em 1 de julho de 1951, instalou-se no Rio de Janeiro a CMBEU, tendo como chefe da delegação brasileira o

¹ Durante o governo Truman, em junho de 1950, o Congresso dos Estados Unidos aprovou o *Act for International Development*, um programa que previa cooperação técnica e econômica para a promoção do desenvolvimento em países da América. O Brasil foi um dos oito países que acolheram a proposta.

engenheiro gaúcho Ari Frederico Torres, ex-diretor do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (IPT) e, como técnicos, dentre outros, Glycon de Paiva Teixeira e Lucas Lopes, ambos engenheiros, que desempenhariam futuramente papéis essenciais no cenário político e econômico brasileiro, e o embaixador Roberto Campos. Coube ao BIRD a indicação da delegação política e também dos técnicos que participariam da CMBEU pelo lado dos Estados Unidos, sendo grande parte ligada ao Departamento de Estado e a empresas norte-americanas, especialistas dos setores de transportes (ferroviário, marítimo e fluvial), de energia elétrica, de metalurgia, de construção naval, de indústrias básicas e agricultura.

A CMBEU funcionou exatamente durante dois anos, até julho de 1953, quando foi extinta, e 41 projetos setoriais foram elaborados e submetidos à aprovação técnica, totalizando cerca de US\$ 392 milhões. A CMBEU foi importante e acabou por qualificar um conjunto de técnicos brasileiros para a elaboração de estudos e projetos necessária à requisição de recursos internacionais, mas não foi profícua em aporte de recursos como era esperado. Para o BIRD, as decisões de desembolso não dependiam apenas da aprovação de projetos no âmbito da CMBEU, pois estavam ancoradas na adoção de uma política macroeconômica alinhada aos princípios do Fundo Monetário Internacional (FMI). No Brasil do segundo governo Vargas, cujo compromisso com o crescimento econômico permitira construir um leque amplo de alianças, a adoção de políticas restritivas não se colocava.²

Aparentemente, tanto a Fazenda como a Presidência acreditavam que, iniciadas as negociações, a cooperação financeira se concretizaria, originando um fluxo de recursos no médio prazo. Apesar da ambigüidade e do lento caminhar das negociações, o ministro da Fazenda Horácio Lafer anunciou o que ficaria conhecido como Plano Lafer, prevendo investimentos de cerca de Cr\$ 20 bilhões, dos quais metade em moeda estrangeira e metade em cruzeiros. O Plano de Reabilitação Econômica e Reaparelhamento Industrial foi criado num ambiente de otimismo, contagiando o Executivo e o Legislativo, pois até parlamentares da temida União Democrática Nacional (UDN), a quem o Plano foi apresentado, se mostraram receptivos.

² A maior parte do fluxo de investimentos para a América Latina não se originou nas instituições bilaterais ou multilaterais. Pelo contrário, os capitais que afluíram foram provenientes de investimentos diretos de empresas multinacionais que para cá vieram no rastro dos negócios engendrados pelo processo de substituição de importações, sobretudo no Brasil. Durante a década de 50, menos da metade do total de recursos previstos aportou no país; e quando vieram, na segunda metade da década, foi sob a forma de *supply credit*.

Para compor o montante de recursos em moeda nacional, a contrapartida aos recursos estrangeiros esperados, Lafer propunha a criação de uma taxa adicional de 15% sobre o imposto de renda dos contribuintes que pagavam acima de dez mil cruzeiros anuais. O Legislativo, tentando tornar o adicional algo mais aceitável, sugeriu que o imposto fosse apresentado como um empréstimo compulsório e aproveitou a tramitação no Senado de uma lei que modificava o imposto de renda para incluir a emenda na pauta de negociações. A emenda foi apresentada pelo senador Ivo d'Aquino, líder do governo, em novembro de 1951, e em dezembro já estavam aprovadas a Lei nº 1.474, que criou o Fundo de Reaparelhamento Econômico, e a Lei nº 1.518, que permitiu que o Executivo contratasse e avalizasse empréstimos externos; ambas foram essenciais para promover as políticas de fomento que o governo Vargas desejava implantar.

A mesma Lei nº 1.474, que previa as origens dos recursos do FRE, determinava também que este seria composto por recolhimento compulsório de até 4% do valor total dos depósitos das Caixas Econômicas Federais; por até 25% das reservas técnicas que as companhias de seguro e capitalização constituiriam a cada ano; e por até 3% da receita anual dos órgãos de previdência social. Posteriormente, a partir do sexto ano, esses recursos, remunerados a uma taxa de 5% ao ano, seriam devolvidos por meio da emissão das Obrigações do Reaparelhamento Econômico.

Por último, para estruturar um aparato legal e institucional que daria suporte ao Plano Lafer, o governo Vargas conseguiu aprovar, ainda em clima de otimismo no Congresso Nacional, a Lei nº 1.628, que criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, em 18 de junho de 1952. O BNDE, um banco de fomento, seria a instituição responsável, junto com o Banco do Brasil — administrador dos recursos oriundos da Receita Federal —, pela gestão e pelo destino dos recursos do FRE.