

# **MINERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:**

**A QUESTÃO NACIONAL NAS ESTRATÉGIAS  
DE DESENVOLVIMENTO DO SETOR  
MINERAL (1930-1964)**

**VOLUME I**

*Ana Lucia Villas-Bôas*

MCT

CNPq

CETEM

*PRESIDENTE DA REPÚBLICA:* Fernando Henrique Cardoso  
*MINISTRO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA:* José Israel Vargas

*PRESIDENTE DO CNPq:* José Galizia Tundisi  
*DIRETOR DE DESENV. CIENT. E TECNOLÓGICO:* Marisa B. Cassim  
*DIRETOR DE PROGRAMAS:* Eduardo Moreira da Costa  
*DIRETOR DE UNIDADES DE PESQUISA:* José Ubyrajara Alves  
*DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO:* Derblay Galvão

#### CETEM - CENTRO DE TECNOLOGIA MINERAL

##### CONSELHO TÉCNICO-CIENTÍFICO (CTC)

*Presidente:* Roberto C. Villas Bôas

*Vice-presidente:* Juliano Peres Barbosa

*Membros Internos:* Fernando Freitas Lins; Luiz Gonzaga S. Sobral; Vicente Paulo de Souza e João Alves Sampaio (suplente)

*Membros Externos:* Antonio Dias Leite Junior; Arthur Pinto Chaves; Octávio Elísio Alves de Brito; Saul Barisnik Suslick e Luiz Alberto C. Teixeira (suplente)

*DIRETOR:* Roberto C. Villas Bôas

*DIRETOR ADJUNTO:* Juliano Peres Barbosa

*DEPTº DE TRATAMENTO DE MINÉRIOS (DTM):* Fernando Freitas Lins

*DEPTº DE METALURGIA EXTRATIVA (DME):* Ronaldo Luiz C. dos Santos

*DEPTº DE QUÍMICA INSTRUMENTAL (DQI):* Luiz Gonzaga S. Sobral

*DEPTº DE ESTUDOS E DESENVOLVIMENTO (DES):* Carlos César Peiter

*DEPTº DE ADMINISTRAÇÃO (DAD):* Antônio Gonçalves Dias



ISSN - 0103-6319

#### Ana Lucia Villas-Bôas

*Formada em sociologia e política (PUC-RJ) em 1980. M.Sc. em Engenharia de Produção (COPPE/UFRJ) em 1994. Vem atuando desde 1979 na área de economia e política mineral. Doutoranda da COPPE/UFRJ no Programa de Engenharia de Produção.*

CT-00006632-4

MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia



CETEM - Centro de Tecnologia Mineral

1995

SED 29  
CE  
EX-1  
Tombo 3 006233

CETEM SÉRIE ESTUDOS E DOCUMENTOS  
BIBLIOTECA CONSELHO EDITORIAL

Editor

Ronaldo Luiz C. dos Santos

Conselheiros Internos

Maria Laura T. M.G. C. Barreto, Carlos César Peiter, Francisco E. de Vries Lapido  
Lochero, Francisco R. C. Fernandes.

Conselheiros Externos

Luis Henrique Sanchez (USP), J. R. Andrade Ramos (UFRJ), Eduardo C. Damasceno  
(USP), Saul Barisnik Suslick (UNICAMP), Abraham Benzaquem Sicsu (Fundação  
Joaquim Nabuco), Helena Maria Lastres (IBICT), Hildebrando Hermann (UNICAMP),  
Rupen Adamian (COPPE/UFRJ)

## APRESENTAÇÃO

**E**sta monografia de fôlego, dividida em dois volumes e estendendo-se ao longo de um total de 272 páginas, busca ser uma reflexão sobre o que a mineração representou, do ponto de vista geopolítico e suas derivantes, no desenvolvimento econômico nacional, ao longo dos períodos que vão de 1930 a 1964 e 1964 a 1984.

Pode-se, eventualmente, discordar da autora quanto as suas versões e interpretações dos fatos históricos, mas não se pode deixar de assinalar a importância dessas reflexões no descortinar de cenários e possibilidades de atuação dos diversos atores presentes nas questões referentes à soberania, à nacionalidade, ao território e ao desenvolvimento sócio-econômico brasileiro, presentes na atividade mineral.

Este trabalho, que foi parte desenvolvido como projeto de pesquisa no CETEM e parte como Tese de mestrado da autora junto à COPPE/UFRJ, busca, também, compreender como e para que é a tecnologia mineral empregada na alavancagem econômica de uma nação.

Rio de Janeiro, janeiro de 1996.

Roberto C. Villas Bôas  
Diretor

Reg. N.º 2935 Data 02/05/96

	<b>CETEM</b>
A Série Estudos e Documentos publica trabalhos que busquem divulgar estudos econômicos, sociais, jurídicos e de gestão e planejamento em C&T, envolvendo aspectos tecnológicos e/ou científicos relacionados à área mineral-metalúrgica.	
PATRIMÔNIO	
17-B - 6902	
COL. DE	VOL. Nº
DATA 02/05/96	
REG. Nº	
BMB	

Conselho de O. Santos COORDENAÇÃO EDITORIAL

Vera Lúcia Ribeiro e Regina Maria de O. Martins EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Jacinto Frangella ILUSTRAÇÃO

Villas-Bôas, Ana Lucia

Mineração e desenvolvimento econômico: a questão nacional nas estratégias de desenvolvimento do setor mineral (1930-1964) Vol. I /Ana Lucia Villas-Bôas. - Rio de Janeiro: CNPq/CETEM, 1995.

152p. - (Série Estudos e Documentos, 29)

1. Mineração. 2. Economia Mineral. I. Centro de Tecnologia Mineral. II. Título. III. Série

ISBN 85-7227-073-6

ISSN 0103-6319

CDD 622.2

## PREFÁCIO

O presente texto convida seus leitores a pensar questões que, por décadas, compuseram a espinha dorsal da estratégia brasileira de desenvolvimento. Estado, soberania, indústria, ciência e tecnologia, capital estrangeiro, recursos minerais, estes são o suporte de referência para um leque de propostas em confronto. Desse confronto nossa realidade se gestou.

O presente texto é, portanto, uma contribuição para aquilo que os filósofos clássicos diziam ser um necessário exercício dos que querem se aproximar da verdade: Anamnesis. Fazendo uma tradução simples: Recordação. Recordar é trazer ao coração o que nos enraiza na história, na cultura, numa condição humana determinada.

Esse enraizamento é condição de possibilidade para a escolha genuinamente ética - o agir que sabe de onde vem, dentro de que limites se configuram nas circunstâncias para, a partir daí, ousar escolher com liberdade.

Um texto como este é tanto mais significativo por ser produzido no interior de um centro de pesquisa tecnológica. Abrir espaço para Anamnesis é algo que uma pesquisa realizada em condições periféricas e dependentes não fez por mero desejo diletante. É um compromisso com origens enraizadas em esforços passados, para não resignar diante de uma condição marginal e subalterna de nossos povos. É compromisso com a aventura de conhecer e agir, para transformar em virtude a ignorância das condições de possibilidade desse conhecer e desse agir. Temos diante de nós um texto estranhamente atual. E inquietante. Mudam as formas, os veículos, as ideologias. Permanecem os desafios. Um filósofo mexicano, Leopoldo Zea, deu a um livro o seu título instigante - *Discurso desde a marginalização e a barbárie*.

Somente quem pelo esforço da Anamnesis sabe, desde já, onde fala e onde age, pode fazer do seu falar e do seu agir um compromisso solidário com a sua realidade.

Rio de Janeiro, janeiro de 1996.

**Roberto S. Bartholo Jr.**

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. DO CAPITALISMO INDUSTRIAL À CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DAS ECONOMIAS CÊNTRICAS E PERIFÉRICAS, E AS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO DAS ECONOMIAS LATINO- AMERICANAS .....	6
3. ANOS 30 - A PRIMEIRA FASE DO GOVERNO VARGAS: POR UM SISTEMA ECONÔMICO NACIONAL.....	16
4. QUESTÃO MINERAL BRASILEIRA E SEU PAPEL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NACIONAL .....	23
5. A TESE DA ÉPOCA - A QUESTÃO NACIONAL.....	31
5.1 Os Neoliberais .....	36
5.2 A Ideologia Desenvolvimentista .....	41
6. GOVERNO DUTRA - POLÍTICA ECONÔMICA LIBERAL (1946/1950) .....	58
7. O RETORNO DE VARGAS - POLÍTICA DE EMANCIPAÇÃO NACIONAL (1951/1954) .....	65
8. OS LIMITES DA CONSTITUIÇÃO DE UM CAPITALISMO NACIONAL - A ORGANIZAÇÃO DA PETROBRÁS .....	71
9. GOVERNO KUBITSCHK - CAPITALISMO ASSOCIADO (1956/1960) .....	84
10. PLANO DE METAS E POLÍTICA MINERAL .....	99

11. BASTIDORES DE UMA ÉPOCA: GOVERNO QUADROS E GOULART, INSUSTENTÁVEL CRISE NO PODER (1961/1964) .....	110
12. GOVERNO JÂNIO QUADROS (1961) .....	116
13. GOVERNO JOÃO GOULART (1962/1964).....	126
13.1 Panorama Geral .....	126
13.2 Plano Trienal e Setor Mineral.....	133
14. CONFLITO ENTRE AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO - O ESGOTAMENTO DA OPÇÃO POR UM CAPITALISMO NACIONALISTA.....	138
BIBLIOGRAFIA.....	147

## 1. INTRODUÇÃO

---

O presente trabalho se insere no âmbito das discussões travadas acerca do papel reservado ao setor mineral no contexto das estratégias de desenvolvimento propostas para o País em seu passado recente, e, como não poderia deixar de ser, remete essa discussão aos níveis da intervenção e da definição do papel do Estado na economia.

O texto trabalha exaustivamente o conceito de soberania nacional. Enfatizando-se, sobretudo, os modos como este se atualizou, historicamente, no setor mineral e nas diferentes estratégias de desenvolvimento econômico implementadas no País.

O papel e políticas do Estado brasileiro para a área exprimem conjugações político-econômicas nacionais, que se expressam através da noção de desenvolvimento. Assim, apresenta-se também uma discussão sobre as inter-relações existentes entre as propostas nacionalistas e os valores associados a desenvolvimento.

Neste primeiro volume foi coberto o período da história nacional que vai desde o primeiro governo de Vargas - 1930 - até o governo deposto de João Goulart - 1964.

As diferentes fases em que o tema foi recortado correspondem, por seu turno, a mudanças significativas na compreensão de nacionalismo e desenvolvimento, refletindo alterações no cenário brasileiro e na posição do País em face das conjunturas internacionais que vão sendo colocadas, trazendo diferentes níveis de dificuldade para a viabilização de um padrão de desenvolvimento econômico que exerça exercício de soberania sobre setores estratégicos.

Primeiramente o texto deste volume trabalha com um fragmento da história brasileira que vai de 1930 a 1954. É basicamente uma análise do período Vargas, enfatizando-se a intervenção cada vez mais política do Estado na economia. Assistimos ao desenvolvimento de um projeto de constituição de um **capitalismo nacionalista** onde coube ao setor mineral uma função estratégica que visou trazer para o interior do País o motor do desenvolvimento econômico. A viabilização dessa proposta de emancipação nacional foi implementada pelo Estado, então gerente de todo o processo de industrialização. Acreditava-se que a industrialização funcionaria como uma força centrípeta que traria para o interior do País a possibilidade de autodeterminar seu desenvolvimento rompendo imbricações históricas inexoráveis. Nesse contexto de formulação de projeto nacional, apresentamos os primeiros passos rumo a construção do parque siderúrgico brasileiro, condição fundamental às aspirações da época.

O governo Dutra desvia temporariamente o País desse projeto. Sua política econômica liberal redonzou o Brasil aos ditames da integração subordinada, reservando ao setor mineral uma política de concessão aos interesses estrangeiros. Com o retorno de Vargas retoma-se a política nacionalista, onde se reafirma a necessidade de reformulação estrutural das relações externas e emancipação das deliberações sobre política econômica. Nesse esforço, o governo contou com o apoio da CEPAL, que capitaneou a discussão sobre desenvolvimento latino-americano. O período conheceu ainda a explicitação e militância de cinco propostas de desenvolvimento para o País, e teve na constituição da PETROBRÁS o emblema de uma política nacionalista dentro das possibilidades, já que sua constituição não foi capaz de deslocar os macrointeresses estrangeiros, mas apenas os alijaram da área da indústria petrolífera.

O segundo período histórico que se discute nesse volume é de 1955 a 1964. Essa análise percorre três governos, o de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart. No

primeiro governo analisado verificamos importante transição. De uma política destinada a criar um sistema econômico nacional nos voltamos para uma outra estratégia, cujos desdobramentos fortaleceram nossos nexos com o capital internacional, reiterando a lógica centro-periferia. A política de Juscelino Kubitschek, foi condensada no Plano de Metas, reservando ao setor mineral o papel de exportação de insumos básico com abertura aos investimentos estrangeiros, onde o caso Hanna Mining foi o maior expoente.

Os dois governos seguintes já não tiveram as condições político-institucionais necessárias à gestão da crise que então se explicitava em todo o País. As propostas de condução econômica se confrontaram todo o tempo, não tendo nenhuma delas a chance da continuidade. Assistimos ao esgotamento de uma determinada solução para o País e a ascensão da proposta de **desenvolvimento associado**, consubstanciada pelo ciclo de governos militares que então implantou-se no País, assinalando a falência do que se convencionou chamar, em sociologia clássica, de capitalismo nacionalista.

## 2. DO CAPITALISMO INDUSTRIAL À CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DAS ECONOMIAS CÊNTRICAS E PERIFÉRICAS, E AS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO DAS ECONOMIAS LATINO-AMERICANAS

A CEPAL<sup>1</sup> foi a escola de pensamento que, com mais profundidade, analisou a problemática de países com níveis diferentes de desenvolvimento econômico, com ênfase nos países latino-americanos. Foi a escola que rompeu com a teoria das vantagens naturais comparativas presentes no início do século, detectando uma divisão internacional do trabalho fundada na desigualdade entre os termos da troca, que se refletiu ao nível dos Estados. Como consequência, tem toda uma visão específica sobre como ocorreu e se perpetuou o atraso econômico ou desenvolvimento dos diversos países. Surgida no bojo da conjuntura do pós-guerra, período de emergência das teorias de desenvolvimento, a CEPAL elaborou um sistema analítico que se constituiu em instrumento de compreensão do processo de transformação - aberto por essa mesma conjuntura - das economias latino-americanas, cuja síntese compreende alguns aspectos principais. Centro-periferia é o conceito fundamental, que contém, a idéia de desenvolvimento/subdesenvolvimento, onde se consolida a teoria da dependência; os outros são os seguintes: o modelo de desenvolvimento pautado na industrialização, via substituição de importações; a tese estruturalista da inflação; a tese da deterioração dos termos de troca; a proposta de planejamento econômico, e a argumentação de Raul Prebisch em favor do protecionismo estatal ao processo de industrialização ainda incipiente<sup>2</sup>. Ensaíada na década de 30, as disputas teóricas e

<sup>1</sup>CEPAL - Centro de Estudos para a América Latina - órgão ligado à ONU, fundado em 1948.

<sup>2</sup> A teoria de Raul Prebisch/CEPAL está basicamente contida em três textos pioneiros: Prebisch (1949 e 1951) e CEPAL (1949). Os outros

políticas referentes ao futuro dos países subdesenvolvidos ganhou força nos anos 40 e 50, colocando-se em pauta a conveniência da intervenção do Estado como promotor do novo padrão de crescimento econômico. A influência do pensamento cepalino foi muito grande no debate sobre industrialização, planejamento do desenvolvimento e autonomia política, pelo fato do modelo de análise da CEPAL ter sido usado para interpretar e dirigir as oportunidades de transformação das economias periféricas durante os anos 50 e início dos 60. Fortemente favoráveis aos argumentos cepalinos, principal produção analítica de monta latino-americana do período estudado, economistas, empresários, intelectuais e políticos engajados no debate brasileiro sobre desenvolvimento conformaram uma visão de mundo e, portanto, de solução para os mais agudos problemas nacionais que, a rigor, foram subsidiados pelo quadro analítico cepalino. Essa ressalva é de toda importância, porque o texto que segue se pretende resgate, narrativa histórica do período eleito e, portanto, imbuído da gama de elementos que compuseram aquele cenário de época. Feitas estas considerações, passemos à análise do percurso do capitalismo que, particularmente, influenciou no debate desenvolvimentista brasileiro.

A evolução estrutural do sistema capitalista fez a economia mundial do século XIX conhecer dois grandes processos:

- a) aceleração na acumulação de capital e,
- b) intensificação do comércio internacional.

Esses dois processos favoreceram a implantação de um sistema de divisão internacional do trabalho que marcaria definitivamente a evolução do capitalismo, agora em sua fase

textos relevantes do ponto de vista analítico são, ainda, os de Prebisch (1954 e 1959). As idéias nem sempre interligadas de Prebisch foram reunidas em dois estágios pelos economistas da CEPAL (1970) e o passo realmente definitivo dessa junção foi dado recentemente por Rodrigues (1981).



industrial. Além disso, inicialmente houve a promoção de uma forte concentração geográfica do processo de acumulação de capital e uma lenta e irregular difusão do progresso técnico.

Em seguida, assistimos à consolidação dos sistemas econômicos nacionais dos atualmente chamados países de economia avançada, através de um processo de concentração das decisões econômicas, onde coube a cada Estado nacional assumir funções, cada vez mais amplas, na direção do processo de acumulação. Dessa orientação resultou uma convergência de interesses de classes em torno de um projeto nacional com amplas repercussões na evolução do capitalismo industrial. Todo um sistema de relações internacionais foi edificado como sendo o fundamento estrutural de uma qualidade de troca, onde vimos amplas regiões subordinarem-se a outras através das imbricações de um processo histórico que delas não se originou. E se nesse constructo coube ao Estado nacional avançar mais na capacidade de auto-determinação, o mesmo processo não pôde ser observado na formação dos países periféricos, cuja colocação na rede de relações internacionais jamais favoreceu a centralização interna das decisões sobre política econômica. O exercício da soberania foi, por essa razão, um projeto que sempre sofreu descontinuidade nesses países, sendo essa questão fundamental às reflexões sobre desenvolvimento na periferia.

Assim, vimos a divisão internacional do trabalho promover, desde os primórdios do capitalismo industrial, uma qualidade diferenciada na economia de duas vastas regiões que, historicamente, cresceram divorciadas em termos de estágio de desenvolvimento. Essa é a idéia subjacente ao conceito de centro-periferia, fundamento da teoria da CEPAL.

A produção no centro do sistema apresenta agora a tendência de crescer mais intensamente que o comércio internacional. A acumulação continua a concentrar-se no núcleo desse sistema, identificado com o grupo de países que lideraram o processo de industrialização que, por sua vez,

encontram-se em diferentes níveis de progresso tecnológico. Tudo isso significando que os termos do intercâmbio tendem a ser desvantajosos para as regiões situadas na periferia do sistema.<sup>3</sup> Com um padrão de desempenho de suas partes já definido, foi na centralização nacional das decisões econômicas que o capitalismo encontrou sua principal ferramenta política.

Essa fase do percurso do capitalismo, que se aloja entre os anos 70 do século XIX até a I Guerra Mundial, é um período que conheceu a passagem de alguns países para o restrito círculo das economias cênicas. Essa passagem, no entanto, não se deu no âmbito do *laissez-faire*, mas, pelo contrário, foi o resultado de uma política econômica deliberadamente formulada para esse fim.

Desse período em diante, a possibilidade de evolução da condição de periférico a cêntrico tornou-se cada vez mais problemática, conforme discutiremos mais adiante, quando analisarmos o caso brasileiro. Cada época formaliza seu modelo de industrialização, em função do grau de acumulação e progresso tecnológico alcançado pelos países que lideram esse processo.

Dadas as características sob as quais se processara a acumulação, e sob as quais se qualificara os termos do intercâmbio do sistema como um todo, os esforços relativos para se dar os primeiros passos rumo à emancipação da condição periférica tornaram-se cada vez maiores com o tempo. O prolongamento da reinteração da lógica do sistema aprofunda cada vez mais a linha divisória entre seu centro e o que lhe é periférico. Os países que encetaram seu processo de industrialização a posteriori, tiveram seu atraso relativo inserido no curso da industrialização desenvolvida pelos países pioneiros.

<sup>3</sup>Notadamente países que foram alvo do saque colonial e encetaram seus processos de industrialização a posteriori

E essa inserção foi de tal ordem que lhe conferiu outra conotação. Verificou-se que o processo já não se orientava mais no sentido de formar um sistema econômico nacional, autônomo, mas que emergia para complementar o sistema econômico internacional. O que vale dizer que os padrões de desempenho podem e devem ser alterados, desde que reinterem o fundamento histórico-econômico em que se baseou a lógica do sistema.

Dessa maneira, a industrialização da periferia, torna-se um elemento ampliador do grau de integração do sistema econômico internacional, e realiza-se sempre sob condições específicas.

O acelerado processo de industrialização experimentado pelos países da periferia a partir da II Guerra Mundial aponta para um terceiro momento da maturação do capitalismo industrial. Esse terceiro momento veio acompanhado da certeza de que o desenvolvimento econômico, tal qual vem sendo praticado pelos países que lideraram a Revolução Industrial, é um patamar que pode ser alcançado, ou seja, o subdesenvolvimento é entendido como uma etapa histórica comum a todos os países, e não como uma condição específica da periferia do sistema capitalista, resultado histórico das transformações econômicas globais desde a Revolução Industrial. Isso nada mais é do que um prolongamento da noção de progresso, elemento essencial da ideologia dominante, bússola da revolução burguesa, matriz da sociedade industrial.<sup>4</sup>

A esse terceiro momento correspondeu um processo de integração das economias nacionais, sendo essa integração uma das mais importantes conseqüências da II Guerra. O aspecto principal desse momento histórico, no que tange ao campo de abrangência do presente trabalho, é a expansão das economias cêntricas, grosso modo, às expensas dos recursos

<sup>4</sup>FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974.

naturais, notadamente os bens minerais existentes nos países periféricos.

O setor mineral assumia, assim, papel estratégico no contexto da economia de qualquer nação industrializada. Tanto que, já em 1908, o abastecimento de matérias-primas para o parque industrial norte-americano já inquietava o então Presidente Theodore Roosevelt, que promoveu uma reunião com os governadores dos Estados para debater a problemática da preservação dos recursos naturais dos Estados Unidos. Desse encontro surgiu uma entidade, a National Conservation Commission, que empreendeu um levantamento dos recursos naturais norte-americanos, bem como um inventário das fontes de matérias-primas em escala planetária, visando uma formulação objetiva da política preservacionista dessa nação. Quando, em 1910, em Estocolmo, na reunião do Congresso Internacional de Geologia<sup>5</sup>, as condições extremamente promissoras do subsolo brasileiro, quanto ao minério de ferro, foram expostas, rompendo-se um sigilo zelosamente guardado pelos ingleses, o Brasil, a Ásia, a África e outros países da América Latina tornaram-se o centro da corrida de minas cativas, empreendida pelas economias avançadas. O espaço integrado de circulação de capitais favoreceu a implantação de grandes empresas em todos os subsistemas nacionais. O poderio econômico da grande empresa e sua relativa flexibilidade de transação a tornaram importante diretora das atividades econômicas, propiciando crescente hegemonia na orientação do processo de acumulação, o qual tendia a aprofundar a linha divisória entre o centro e as economias periféricas, cujas contradições continuaram a agravar-se.

O setor internacional da economia constituiu o espaço em que a grande empresa expandiu sua liberdade de ação. Toda tentativa de compartimentação desse espaço, por parte de qualquer Estado nacional, enfrentou acirrado bloqueio por parte

<sup>5</sup>PEREIRA, Osny Duarte. Ferro e Independência - um desafio à dignidade nacional. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1967. pág. 10.

das empresas. O caso brasileiro é exemplar. Quando de sua industrialização, percebendo o papel fundamental que um efetivo controle sobre seu setor mineral exerceria nesse processo, e vendo na criação da empresa estatal de mineração um eficiente instrumento, viu-se na contingência de superar enormes obstáculos colocados por interesses adversos ao seu projeto, como veremos mais adiante, quando entrarmos na discussão do desenvolvimento brasileiro.

Voltando à questão do processo de integração verificado no imediato pós-II Guerra, a estruturação de um espaço econômico unificado no centro do sistema capitalista permitiu que esse sistema passasse a operar com unidade de comando político sustentado por um esquema unificado de segurança.

Com o estabelecimento da hegemonia norte-americana, encetou-se um movimento de profundas mudanças no sistema como um todo, condicionado pela existência de um grupo de países de economia planificada, tidos como ameaçadores em sua diferença.

Um sistema de segurança abrangente do conjunto do mundo capitalista foi organizado, visando a tutela política sobre os Estados nacionais que formam esse grupo. Apresentado ao mundo como instrumento de defesa da civilização ocidental, tal projeto acabou por misturar-se e confundir-se com a defesa do sistema econômico capitalista.

Se por um lado essa reconstrução estrutural se conformou a partir da economia internacional, por outro, num plano interno, assistimos os Estados nacionais empreenderem um esforço edificante no sentido da rearticulação das infra-estruturas prejudicadas pelos anos de guerra.

Colocou-se em pauta modernizar as instituições, intensificar a capitalização e ampliar a força de trabalho.

A requalificação da divisão internacional do trabalho, vinda no bojo desse processo, trouxe profundas e importantes alterações às economias dos países periféricos. Notadamente as economias latino-americanas, para as quais se abriram novas perspectivas de desenvolvimento.

Essas perspectivas de desenvolvimento foram colocadas pela conjuntura do imediato pós-I Guerra Mundial, num processo de mudança de direção do crescimento periférico, processo esse que se radicalizaria a partir dos anos 30. Até então o crescimento havia se dado dentro do padrão primário-exportador. As transformações na economia mundial suscitadas por essa conjuntura teriam sido responsáveis por um processo espontâneo de industrialização, estimulado por problemas de desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Esse novo padrão de desenvolvimento tem um significado histórico bastante especial: trata-se de uma nova fase na difusão do progresso tecnológico. É conveniente reproduzir os termos empregados por Raul Prebisch na introdução de seu conhecido ensaio econômico sobre a América Latina:

*"A difusão do progresso técnico dos países que o geram ao resto do mundo tem sido, do ponto de vista de cada geração, relativamente lento e irregular. Durante o longo período que transcorreu entre a Revolução Industrial e a I Guerra Mundial, os novos métodos de produção nos quais a técnica se expressou atingiram apenas pequena fração da população mundial (...) Assim, os grandes centros industriais do mundo cresceram, enquanto a vasta e heterogênea área da periferia apenas partilhava de fatia irrisória dos aumentos de produtividade.*

*Nessas áreas periféricas, o progresso técnico somente afetou pequenos setores da vasta população, já que, em geral, apenas penetrou onde foi necessário à produção de alimentos a partir de matérias-primas de baixo custo para consumo dos grandes centros industriais (...).*

*Tudo que aconteceu naquele período foi que a economia mundial passou por um estágio singularmente importante em seu crescimento, mas, apesar do significado dos seus efeitos, dificilmente poderia ser chamado de estágio final, já que, até certo ponto, deixou intocada a vasta área periférica com sua enorme capacidade potencial para simular o progresso técnico, de modo a elevar o padrão de vida profundamente inadequado das massas de sua população.*

*Examinado de forma adequada, o desenvolvimento econômico dos países periféricos corresponde a outro estágio da difusão mundial das novas formas de progresso técnico, ou melhor dizendo, do desenvolvimento orgânico da economia mundial. Alguns sinais desse novo estágio já haviam aparecido nos países de produção primária antes da I Guerra Mundial. Mas foi a guerra, com suas dificuldades de manter as importações, que revelou as possibilidades industriais daqueles países, ao passo que a grande depressão dos anos 30 reforçou a convicção de que aquelas possibilidades tinham que ser usadas de modo a compensar, por meio de desenvolvimento interno, o manifesto fracasso do estímulo interno que até então tinha ativado a economia americana. Esta convicção se confirmou durante a II Guerra Mundial, quando a indústria latino-americana, com todas as suas improvisações e dificuldades, tornou-se uma fonte de emprego e consumo para grande e crescente parte da população".<sup>6</sup>*

Prebisch está, neste caso, analisando um contexto dinâmico - movimento espontâneo de industrialização - e entendendo que isso corresponde a uma transformação histórica fundamental: a de que tanto as técnicas produtivas como os benefícios da maximização de sua produtividade podem ser absorvidos por regiões atrasadas. A perspectiva de um desenvolvimento econômico real é porém, muito incerta, devido às especificidades dos sistemas produtivos periféricos e também pelo modo como se estabeleceu sua interação com a economia internacional.

<sup>6</sup>BIELCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. Apud: PREBISCH, Raul. *The economic development of Latin America and some of its principais problems*. CEPAL, 1949.

Somem-se a essas duas questões os problemas dinâmicos surgidos durante o processo de transformação dessas economias e teremos o panorama sobre o qual deslanchou o projeto de industrialização brasileiro. Esse projeto visava a superação do subdesenvolvimento através da constituição de um capitalismo industrial moderno, alcançado através do planejamento estatal.

### 3. ANOS 30 - A PRIMEIRA FASE DO GOVERNO VARGAS: POR UM SISTEMA ECONÔMICO NACIONAL

O desenvolvimento industrial brasileiro até então era, caracterizado como oposição às atividades cafeeiras. Pensava-se numa mudança de eixo da economia, com todas as alterações daí decorrentes, e supunha-se, inclusive, haver uma contradição com o setor cafeeiro. Entretanto, o debate mais contemporâneo não parece autorizar essa hipótese. Na verdade, sabe-se hoje que a economia cafeeira forneceu o suporte propulsor necessário para a implantação das indústrias; isso porque, com as atividades de comercialização do café, criou-se uma infra-estrutura urbana, um sistema de transporte e prestação de serviços que posteriormente iriam ser muito úteis à expansão industrial. Mais do que isso, a acumulação realizada previamente gerou os recursos necessários para investimentos em outras áreas; sendo assim, aplicar recursos oriundos do café em outras atividades foi, num certo momento, uma operação bastante viável.

Durante a década de 30 ocorreram profundas transformações no Estado brasileiro, em suas funções e em sua própria estrutura.

Essas mudanças expressaram rupturas estruturais, a partir das quais foi viabilizada a reelaboração das relações entre o Estado e a economia. Ao mesmo tempo em que, inseridas na especificidade das situações críticas ou problemáticas surgidas ao longo do processo político brasileiro e da evolução econômica, essas mudanças explicitaram o contexto histórico e estrutural em que a sociedade brasileira se encontrava no período. E, principalmente, evidenciaram as possibilidades e condições de expansão da economia de um país dependente.

As perspectivas dessa expansão tornaram-se prementes, precisamente numa época de crise do sistema global, onde a

hipótese de rupturas estruturais nacionais e internacionais foi acolhida como oportunidade histórica de se reformular a qualidade do posicionamento característico ao subsistema econômico brasileiro em face da economia mundial.<sup>7</sup>

A partir de então, o setor industrial adquiriu ampla hegemonia no conjunto do subsistema econômico brasileiro, o que pode ser verificado através da observação das medidas governamentais do período, em suas formulações e realizações.

Dentre as políticas econômicas adotadas na primeira fase do governo Vargas - 1930 a 1945 - destaca-se uma orientação no sentido de se criar um sistema econômico nacional. Isto é, uma estratégia visando impulsionar a formulação do que poderia ser um capitalismo nacional: um sistema em condições de desenvolver o intervencionismo estatal e adotar soluções de política econômica do tipo nacionalista, a fim de que se acelerasse, soberanamente, a articulação dos centros de decisão fundamentais às diretrizes econômicas do País.

Para a implementação dessa estratégia de desenvolvimento e proposta de emancipação do País, foi fundamental a ação do Estado como gerente do processo de industrialização. Coube ao Estado implementar novas regras que vieram a condicionar o modelo econômico, ou seja, ele interveio para diluir o modo de acumulação para o qual a economia se inclinava naturalmente, criando e recriando as condições de um novo modo de acumulação, articulada ao movimento do capitalismo mundial.

Dessa maneira, as inovações institucionais realizadas, as medidas econômico-financeiras adotadas, as reformas administrativas e a própria reestruturação do aparelho estatal foram de tal ordem que o período é avaliado como marco

<sup>7</sup>FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento, Brasil/Portugal*: Editora Fundo de Cultura, 1965.

cronológico de um momento histórico de grandes e substanciais mudanças na economia do País, progressivamente levado a desenvolver-se em base predominantemente industrial, onde a ordem do dia era inserir-se no rearranjo da economia explicitado pelas duas grandes guerras.

O período é também compreendido como espaço de maturação de um conjunto de mudanças que vêm se efetuando na sociedade brasileira, e que somente atingiram perfil mais concreto a partir dos últimos anos da década de 50.

A preocupação dessa época foi trazer para a esfera da produção o centro do padrão de acumulação, o que não ocorre numa escala cafeeira em que, como sabemos, a determinação essencial está no comércio de um produto.

O modo de acumulação de capital qualitativa e quantitativamente distinto que se processou no Brasil, após os anos 30, deu-se sobre uma base de acumulação relativamente precária para auto-sustentar a expansão industrial e a conversão do perfil da economia (o que posteriormente fomentou diversas reflexões de como se daria o desenvolvimento no País, sobretudo nos últimos anos da década de 40).

Para esse processo foi fundamental a intervenção, cada vez mais política, do Estado na economia, sendo desenvolvido um projeto nacionalista que visou trazer para o interior do País o motor do desenvolvimento. O projeto de Vargas era de que a industrialização funcionasse como uma força centrípeta, que trouxesse para o interior da nação a possibilidade de autodeterminar seu desenvolvimento.

Ao procurar, desde o final da década de 30, garantir o processo de industrialização no Brasil, o Estado, além de firmar-se como elemento central no plano econômico, tornou-se

o centro político decisivo para onde convergiram as demandas dos setores produtivos.

Contudo, é importante ressaltar que esse conjunto de mudanças experimentadas pela sociedade brasileira não foram o resultado de uma avaliação objetiva e sistemática das condições reais da sociedade daquele momento. Pelo contrário, explicaram o nível de resposta que o governo conseguiu dar à problemática injunção de interesses e pressões econômicas, políticas, sociais e militares contraditórias, que se configuraram em seu horizonte político. Na maior parte das vezes, os interesses e as pressões - principalmente econômicas - foram de origem externa.

Bem antes do período mencionado, a política econômica brasileira já vinha paulatinamente enfrentando incontornáveis problemas típicos de economia dependente, como, por exemplo, o abalo provocado em sua estrutura toda vez em que se repetiam crises em seu setor líder, o exportador. Além disso, o setor externo da economia brasileira era controlado por grandes empresas norte-americanas e europeias, que nos impunham a implementação de uma política econômica externa de transferência sistemática do excedente econômico nacional para o exterior, para as economias cêntricas.

Assim, anteriormente às transformações ocorridas no período que cobre os anos 30 até 1945, já se havia aprofundado bastante o debate sobre diversos temas de âmbito nacional que constituíam o elenco da chamada problemática do desenvolvimento brasileiro.

A incipiente industrialização encetada nos anos anteriores à Revolução de 30 propiciou a criação de um cenário urbano bem mais complexo e parcialmente descolado da cultura agrária tradicional. A expansão do setor terciário, a urbanização em marcha célere, o surgimento de novos grupos sociais com interesses diferenciados dos da burguesia vinculada ao setor exportador, a manifestação de movimentos políticos e

artísticos, como, por exemplo, a fundação do Partido Comunista Brasileiro e a realização da Semana de Arte Moderna, são alguns indicadores da emergência de uma sociedade urbana em franca transformação, que refletiram-se formação de uma nova consciência, uma nova maneira de se pensar o País.

Dentre os diversos problemas debatidos que deveriam ser enfrentados quando se colocasse a oportunidade histórica de se repensarem novas bases de inserção do País no cenário mundial, destacam-se os seguintes: protecionismo alfandegário, defesa da incipiente indústria nacional, formalização das funções do poder público frente às atividades econômicas e, o que nos interessa no presente trabalho, a percepção da importância da formulação de uma política governamental de defesa e aproveitamento das riquezas minerais, posto que, como boa parte do produto nacional, a produção mineral, quase sempre in natura, ia para o exterior.

A Revolução de 30 trouxe ao poder grupos políticos que, independentemente de terem de acomodar-se aos poderosos interesses políticos e econômicos ligados a cafeicultura, tiveram espaço para encaminhar novas diretrizes governamentais, de modo a contornarem-se as inconveniências da política econômica liberal. Assistimos, nesse período, a criação, por parte do Governo Federal, de uma ampla gama de Comissões, Conselhos, Departamentos, Institutos, Companhias, Fundações e formulação de planos e leis, cujas medidas alcançaram quase todas as esferas da sociedade nacional.

Sob o Estado Novo deslançou-se o processo de implantação da indústria de base, e a criação de empresas públicas nessa área foi tomada como fator dinâmico de expansão. O problema da infra-estrutura foi focado sob a ótica de uma ideologia de independência e segurança nacional, e foram criadas a Cia Siderúrgica Nacional - CSN, a Cia Nacional de Alcalis, a Fábrica Nacional de Motores, a Hidrelétrica de São Francisco e, debaixo de muita pressão, a Cia Vale do Rio Doce - CVRD.

Foram criadas mais 27 empresas nesse período, e surgiram, também nessa época, (de 1930 até 1945), o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), Ministério da Educação e Saúde Pública (1932), Conselho Nacional do Café (1931), Conselho Federal do Comércio Exterior (1934), Código de Minas (1934), Código de Águas (1934), Plano Geral de Viação Nacional (1934), Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), Conselho Nacional do Petróleo (1938), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (1938), o Departamento de Administração do Serviço Público - DASP (1938), Departamento Nacional de Produção Mineral, Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa (1939), Comissão de Defesa da Economia Nacional (1940), Coordenação de Mobilização Econômica (1943), Usina Siderúrgica de Volta Redonda (1943), Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944). São também desse período a Superintendência da Moeda e Crédito - SUMOC - e a realização do I Congresso Brasileiro de Economia. A menção desses órgãos visa dar uma noção da amplitude dos problemas que o governo se viu na contingência de gerenciar de modo mais direto.<sup>8</sup>

Dentre esses órgãos, a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior (1934 a 1949) foi bastante significativa no contexto da nova administração do País, que exigia a presença de um instrumento centralizador para onde convergissem e de onde irradiassem todas as medidas de estímulo e defesa da produção nacional, bem como sua colocação nos mercados, tanto nacionais como estrangeiros; com isso, visava-se ao estudo dos meios adequados para o aperfeiçoamento e expansão do comércio nacional no exterior, superando óbices e entraves, amparando-o e preservando-o com racionalidade. Durante todo o tempo de seu funcionamento, o Conselho Federal de Comércio Exterior exercia atividades extremamente importantes e complexas no sentido de dar resposta aos

<sup>8</sup>Dados extraídos de DASP: Indicador da organização administrativa federal. Rio de Janeiro: Departamento da Imprensa Nacional, 1957.

"problemas que se colocavam para o governo, estando, portanto, envolvido em diversas realizações governamentais de grande porte, como por exemplo, a criação da Companhia Nacional de Alcalis. Em função das realizações de política econômica às quais esteve vinculado, e do elenco de problemas aos quais se dedicava, podemos dizer que o Conselho foi o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental(...) Ao criar o Conselho, o poder público abandonou a atitude defensiva, em face dos dilemas e pontos de estrangulamento com os quais se defrontava a economia do País. Isto significa que o governo abandonava o princípio de política econômica que conduzia principalmente à defesa ou proteção dos setores econômicos instalados. Ao criar-se o Conselho, na década dos trinta, passava-se à ofensiva. Isto é, a política econômica governamental passava, também, a criar condições para a expansão e a diversificação da economia brasileira. Essa é a razão por que Vargas acentuou o caráter coordenador e centralizador do Conselho, em face da necessidade e urgência de "diversificar e expandir a produção". Note-se, no entanto, que não foi por mero acaso que o novo padrão de política econômica governamental começou a ser posto em prática na esfera do comércio exterior. Para uma economia dependente como a brasileira de então (fundamentalmente economia primária, exportadora, ou "semicolonial", como disse Vargas), os problemas surgidos nas relações comerciais e financeiras externas eram os problemas principais".

Ficou, portanto, patente a vontade política de mudanças de base na economia brasileira, instrumentalizada, entre outros, por esse novo órgão centralizador criados.

#### 4. QUESTÃO MINERAL BRASILEIRA E SEU PAPEL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NACIONAL

Manifestação típica dessa fase de interação entre Estado e economia foi o que chamamos de a questão mineral brasileira como um dos dilemas centrais da economia, o problema siderúrgico nacional já fora exaustivamente discutido nos primeiros decênios do século XX, quando se deram as primeiras tentativas frustradas de implantação de uma grande siderurgia no País, logo após a Escola de Minas de Ouro Preto apresentar seus resultados pioneiros, os quais mostraram que dispúnhamos de um subsolo promissor na área do ferro. E, a partir desses resultados, a problemática mineral começou, então, a ser pensada de forma que subsidiasse os esforços de emancipação do País, que, já se antevia, viria no bojo do desenvolvimento econômico em geral.

Assim, vimos, em 1911 o Governo Federal dar concessão para a construção da Estrada de Ferro Vitória-Minas, visando ligar o porto de Vitória à cobiçada e preciosíssima zona de minérios de ferro, Itabira do Mato Dentro. A idéia era dotar essa região de transporte adequado e, o mais importante, montar um empreendimento siderúrgico. Entretanto, dificuldades provenientes da I Guerra Mundial estagnaram os projetos dos construtores da Estrada de Ferro Vitória-Minas. Mas os obstáculos maiores à implantação da siderurgia no Brasil foram efetivamente colocados pelas grandes mineradoras estrangeiras que, visando a exploração do Pico de Itabira, tinham interesse em controlar os sistemas de transportes ferroviários, dos minérios até os embarcadouros, então vistos como mais estratégicos do que ser proprietário de minas e jazidas. A tentativa de conquista das minas cativas deu-se anos mais tarde, como veremos. Em 1912, o Congresso Nacional abriu à livre exploração internacional a exportação das riquezas do subsolo, agora por todos conhecidas graças ao Congresso



Internacional de Geologia em Estocolmo, de 1910. A guerra de 1914/1918 naturalmente obliterou os projetos de produção de aço, já que as importações de equipamentos tomaram-se inviáveis em mares tomados por submarinos.

Eleito presidente em 1919, Epitácio Pessoa foi aos Estados Unidos onde travou contato com Percival Farquhar, e entabularam negociações para um grande projeto de exploração mineral na região de Itabira. Organizada a Empresa Itabira Iron, em 1920, foi assinado um contrato de exploração, o qual atentava tão frontalmente contra os interesses nacionais que o Tribunal de Contas negou o seu registro. O projeto da Itabira visava a instituição da mina cativa, com jazidas, transporte, porto e transporte marítimo sob controle único, mais a promessa de construir siderúrgicas. Imediatamente surgiu um clamor contra o empreendimento, logo taxado de negociata.<sup>9</sup>

As grandes empresas com projetos de mineração implantados no País funcionavam sempre nos moldes típicos de um enclave, provocando sistemática exportação do excedente econômico produzido por esses projetos, que, por essa razão, mesmo sendo de grande porte, não provocavam reflexos dinâmicos na economia.

Prometendo construir siderúrgicas, Farquhar conseguiu tornar-se ponto convergente de ferrenha oposição de proprietários de minas de carvão do Rio Grande do Sul, pequenos mineradores nacionais, donos de altos fornos de Minas Gerais (que temiam a instituição do monopólio) liberais, comunistas, estudantes, conservadores, burguesia nacional (assustada com a intervenção de um altíssimo poder econômico) e até mesmo monopólios americanos e ingleses. A querela com a Itabira Iron estendeu-se durante o governo seguinte, de Artur Bernardes, que não só pretendia vetar os projetos da empresa norte-americana, mas enfrentar também o problema siderúrgico dentro de um enfoque nacionalista e de

<sup>9</sup>PEREIRA, Osny Duarte. *op.cit.*

intervencionismo estatal, ou seja, promover a instalação de uma usina siderúrgica com capitais nacionais e assistência do governo.

Artur Bernardes não conseguiu realizar seu projeto siderúrgico, e tampouco Farquhar se deu por vencido. Elaborou então um novo contrato suplementar junto ao Presidente Antonio Carlos de Andrade, de Minas Gerais, onde a Itabira, mediante certas concessões, como, por exemplo, organizar uma subsidiária para construir uma siderúrgica com maioria de capital nacional, logrou a aprovação do seu contrato assinado com o ex-presidente Epitácio Pessoa.

Ante a pressão, todavia, dos pequenos produtores brasileiros de ferro-gusa, que se viam ameaçados por uma empresa do porte da Itabira, esta obteve a dispensa de construir a usina siderúrgica. Daí para a frente a Itabira Iron Ore Co. poderia instalar o que era seu real objetivo - a mina cativa. Poucas semanas depois irrompeu a revolução que conduziria Getúlio Vargas ao poder e que iria, em 1937, elaborar uma Constituição onde se proibiria a estrangeiros a extração de minérios. Com o clima político provocado pela revolução, Farquhar se viu obrigado a suspender seus planos. Essa suspensão, porém, acarretou-lhe a rescisão jurídica do contrato. Um ano após, Farquhar ainda lutava pela revisão do contrato visando dar ao empreendimento uma aparência de empresa de transporte ferroviário público.

Esse processo tramitou nos gabinetes competentes por longo tempo, até que a Constituição outorgada por Getúlio, ao dar o golpe do Estado Novo em 1937, praticamente liquidou com o projeto Itabira. O tiro final veio em 11 de agosto de 1939, através do Decreto-Lei nº 1.567.

Todo esse processo, que procurou bloquear a instalação de Itabira, foi acompanhado por incessante campanha popular, análoga a que se desencadearia anos mais tarde pela conquista do monopólio estatal do petróleo e que resultou na

criação da PETROBRÁS. Para tanto, concorreram o repúdio de setores do Exército e da Marinha, dos professores, estudantes, operários, imprensa, empresários, justificando o que, anos mais tarde, Amérino Wanick escreveria para o Jornal de Debates de 23/08/46, pág. 7:

*"A nulidade desses contratos representou uma vitória do povo em sua luta antiimperialista e deu consciência de que é possível lutar e vencer às forças imperialistas, sempre que os problemas são amplamente discutidos e apoiados pelo povo".*

Dessa forma, o desenvolvimento siderúrgico foi protelado por 20 anos, período de tempo em que a ameaça da instalação do Projeto Itabira desencorajou outras iniciativas, inibidas por uma competição desigual.<sup>10</sup>

Após a Revolução de 30, a acomodação de novas classes sociais e interesses à instância das decisões políticas, recolocou a necessidade de se orientar a atividade mineral do País no sentido de trazer uma sustentação real ao parque industrial que se tornava imperativo implantar.

A questão mineral foi sempre enfocada de acordo com os diversos interesses dos grupos sociais atuantes na formulação do projeto de desenvolvimento nacional.

A leitura da recente história econômica do País ressalta a importância de que sempre se revestiu essa questão na problemática do desenvolvimento brasileiro, polarizado em seus modelos alternativos de desempenho: os modelos de capitalismo associado e o de capital nacionalista. O setor mineral por sua vez, é capaz de exemplificar bem essa polarização:

<sup>10</sup>VICTOR, Mário. A batalha do petróleo, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1970.

- considerado estratégico no contexto de qualquer nação industrializada, vimos que, ao longo de curto e significativo fragmento da história do País - 1930/1964 - o setor foi premiado com diferentes políticas para sua condução, o que, de forma inequívoca, está expresso nas diferentes Cartas Constitucionais de 1934, 1937, 1946, 1967.

Em cada uma dessas Cartas vemos a questão mineral sofrer alterações significativas. Assim, temos, na primeira fase de Vargas, as Cartas Constitucionais de 1934 e de 1937, consoantes ao nacionalismo econômico da época e obedientes aos princípios de soberania nacional, tais como:

- o bem mineral pertence à União, vedada a participação do capital estrangeiro na exploração mineral, e são nacionalizadas as minas e jazidas julgadas básicas à defesa econômica e militar.

A Constituição de 1934 incorporou o bem mineral ao patrimônio da Nação enquanto propriedade inalienável da mesma, e a Constituição de 1937, que Vargas mesmo promulgara em substituição à de 1934, avança ainda mais na questão da soberania nacional, vedando completamente a participação de estrangeiros no setor mineral. O Decreto-Lei no. 66 incorporou ao domínio da União as minas e jazidas minerais não - manifestadas, na forma do Código de Minas, e a Lei Antitruste (junho de 1945) representou um importante golpe na conquista do controle sobre os minérios brasileiros. Ao chegar ao fim dos anos 30, o País contava com um arcabouço jurídico completo regulando a atividade mineradora:

*"A Constituição e o funcionamento da propriedade mineral passaram, assim, a incidir no âmbito jurisdicional da administração pública, que concedia a mina, fiscalizava a lavra, decretava a caducidade e extinguiu a concessão. Isto é, os recursos minerais passaram de bens privados, submetidos à*

*esfera do Judiciário, a bens públicos, predominantemente atrelados à esfera do Executivo*".<sup>11</sup>

Quanto à implantação da indústria siderúrgica, eixo do projeto de industrialização da primeira fase de Vargas, houve uma retomada bem sucedida.

A prioridade dada a essa questão, depois de 1930, levou sua discussão para o interior de órgãos diversos, tais como: Liga de Defesa Nacional, Congresso Nacional, Conselho Federal de Comércio Exterior, Conselho Técnico de Economia e Finanças, Ministério da Fazenda e Comissão Nacional de Siderurgia.

Os estudos e análises das implicações econômicas, políticas e militares que provieram dessa discussão, reforçados pela experiência trazida pela I Guerra Mundial e outras crises que afetaram a economia brasileira, tornando evidente a necessária articulação entre indústria siderúrgica, defesa nacional, sistema de transportes e desenvolvimento econômico - resultaram na formulação de diretrizes básicas a serem adotadas pelos meios governamentais. Essas diretrizes privilegiaram a criação do monopólio estatal para exportação de ferro e manganês; regime estatal para a exploração da siderurgia, como meio adequado de defesa econômica e militar da nação;<sup>12</sup> criação de um órgão autônomo e centralizador de todos os serviços atinentes à exploração de minério de ferro, manganês e à indústria siderúrgica; condenação formal da concessão dada a empresa americana Itabira Iron Ore Company, porque julgada lesiva aos princípios de soberania e segurança nacionais, o que já havia anteriormente sido colocado pelos pareceres do Estado Maior do Exército, do

<sup>11</sup>NODARI, Ariadne da Silva Rocha. *A política mineral na Constituição de 1967* - Brasília: MCT/CNPq, (Série Estudos e Documentos; 2), 1987.

<sup>12</sup>E, se paraestatal, somente com a preponderância da União.

Estado Maior das Forças Armadas e do Conselho do Almirantado.<sup>13</sup>

Em 1940 instituiu-se a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, cujo trabalho resultou na criação da CSN em 1941, que posteriormente instalou a usina em Volta Redonda. No bojo dessas implementações assistimos também à criação da CVRD.

A organização dessas empresas pelo intervencionismo estatal de Vargas conseguiu resgatar 20 anos de adiamento da implantação da indústria siderúrgica no País.

Chamamos a atenção para o fato de essas empresas terem se constituído como empresas estatais de grandes proporções, se considerado o porte do sistema econômico da época. E, ainda, foram empresas organizadas para atuar em setores básicos ou estratégicos da economia, o que nos inclina a supor que a tendência política dominante na época estava empenhada em instalar condições de infra-estrutura que conjugassem o binômio desenvolvimento econômico/ emancipação nacional, ou seja, como já externamos anteriormente, uma estratégia visando a formação do que poderia ser um capitalismo nacional. Boa parte da política econômica adotada de 1930 a 1945 refletia a aspiração de se reformular a dependência estrutural que caracterizava a nossa condição periférica ao sistema. O que, na época, acreditava-se, seria feito mediante a implantação de um moderno parque industrial no País.

Portanto, é num contexto histórico em que ocorreu uma expansão industrial, para a qual toda a economia foi redirecionada e que teve no setor mineral uma base sólida para a aceleração e reorientação desse processo, que várias campanhas nacionalistas surgiram e ganharam força,

<sup>13</sup>PEREIRA, Osny Duarte. *op.cit.*

influenciando as propostas de condução política para este setor da economia.

Daí a ligação intrínseca da questão mineral à luta pela industrialização nacional.

Como o processo de industrialização brasileiro foi o objetivo pelo qual todas as forças sociais se mobilizaram, fica-nos transparente como a questão mineral passou a constituir-se como mais um elemento do ideário nacionalista.

## 5. A TESE DA ÉPOCA - A QUESTÃO NACIONAL

A discussão da problemática do desenvolvimento brasileiro, travada durante o período 1930-45, teve no nacionalismo um elemento importante e constante durante todo o debate.

As diretrizes constitucionais, as realizações do governo e o discurso oficial passaram a ter o nacionalismo como norte. As transformações ocorridas na sociedade brasileira, oriundas da incipiente industrialização vivenciada na década de 20, gestaram um nacionalismo - manifesto muitas vezes em movimentos artísticos, tais como Antropofagismo, Movimento Pau-Brasil, Verde-Amarelismo etc. - que expressou com clareza o nacionalismo como solução para as perspectivas que se desenhavam na sociedade brasileira do período em questão.

As crises do capitalismo mundial, (I Guerra Mundial, Grande Recessão dos anos 1929/33 e II Guerra Mundial) haviam exposto a fragilidade do País, mediante a qualidade de sua inserção no cenário internacional. As limitações estruturais da dependência econômica atingiram a sociedade - que se encontrava em um estágio tal de maturidade - como um todo, e mobilizaram as novas forças sociais que a compunham num esforço de autoconstrução de um projeto que as inserisse de maneira revisitada no quadro das relações internacionais. Melhor dizendo, as crises também expunham as possibilidades que se abriam para o País devido às rupturas estruturais que processavam e a liberação de forças produtivas que o momento histórico colocava.

Esse foi o contexto em que o nacionalismo foi incorporado ao universo cultural político e econômico brasileiro.

É importante ressaltar que o conteúdo de triunfo parcial sobre o poder oligárquico, atribuído a Revolução de 30, significou, no País, uma tomada de posição contrária aos

enclaves de capital estrangeiro já existentes e aos que estavam por se instalar. Esse foi o mais importante aspecto da legislação nacionalista que se adotou nos anos trinta, sobre minas e jazidas.

O dado social, econômico, militar e político vivenciado pela sociedade brasileira nas décadas de vinte e trinta favoreceu a revisão das relações de dependência e, conseqüentemente, a reorientação do sistema econômico brasileiro. Isso explica o porquê de importantes realizações da política econômica nos anos 1930 a 1945 estarem relacionadas a soluções de tipo nacionalista. Explica também o porquê da orientação nacionalista contida nas Constituições de 34 e de 37, quanto às diretrizes econômicas preconizadas.

Essa também foi a orientação dada aos debates relativos à grande siderurgia, à exploração das jazidas de petróleo e à questão mineral como um todo, além dos incentivos à nascente indústria.

As passagens relacionadas abaixo apresentam alguns aspectos mais notáveis do nacionalismo econômico da fase Vargas, especialmente o dos anos da II Guerra Mundial:

*"Ferro, carvão e petróleo - já o disse, noutra oportunidade - são o esteio da emancipação econômica de qualquer país. Possuindo-os e explorando-os, poderemos povoar e cultivar o enorme território que nos legaram os antepassados. (...)*

*Desde alguns anos, sem descontinuidade ou esmorecimento, vem o governo estudando a forma de instalar no País a grande siderurgia. (...)*

*O que representam as instalações da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, aos nossos olhos deslumbrados pelas grandiosas perspectivas de um futuro próximo, é bem o marco definitivo da emancipação econômica do País. Aqui está ele plantado, em cimento e ferro, desafiando cepticismos e desalentos. (...)*

*A Revolução de Outubro, de tendências acentuadamente nacionalistas, afastou por algum tempo o risco de entregarmos as nossas jazidas de ferro, a Estrada-de-Ferro Vitória-Minas e o Vale do Rio Doce a um monopólio internacional. Sempre se pretendeu, interessadamente, considerar como partes inseparáveis do problema a fundação da grande siderurgia, a exploração de minério e a produção de carvão. Simples fórmula dilatória. Não resolvendo tudo, nada era possível resolver. Tínhamos, porém, os homens da Revolução de 30, vistas diferentes sobre a questão. (...)*

*O problema básico da nossa economia estará, em breve, sob novo signo. O País semicolonial, agrário, importador de manufaturas e exportador de matérias-primas, poderá arcar com as responsabilidades de uma vida industrial autônoma, provendo as suas urgentes necessidades de defesa e aparelhamento. Já não é mais adiável a solução. Mesmo os mais empedernidos conservadores agraristas compreendem que não é possível depender da importação de máquinas e ferramentas, quando uma enxada, êsse indispensável e primitivo instrumento agrário, custa ao lavrador 30 cruzeiros, ou seja, na base do salário comum, uma semana de trabalho".<sup>14</sup>*

Paulatinamente, ao longo desse período, o nacionalismo econômico impresso na ação governamental foi ganhando densidade e revelando-se como uma idéia de desenvolvimento que, articulando a questão da industrialização à da independência, pretendeu fazer frente aos interesses das economias cêntricas.

A constituição de uma economia nacional desdobrava-se na necessidade de nacionalização das decisões sobre política

<sup>14</sup> Os dois primeiros parágrafos citados foram extraídos do discurso de abertura da Conferência Nacional de Economia e Administração, realizada em novembro de 1939, e os seguintes foram retirados do discurso pronunciado em Volta Redonda, em 7 de maio de 1943. Biblioteca do BNDES.

econômica. Compreendendo, portanto, o nacionalismo, a idéia de se constituir um capitalismo nacional.

A emancipação da condição de país periférico ao sistema global - eixo do debate sobre desenvolvimento - não foi outra coisa senão a expressão de que, em se criando as condições necessárias, era viável formar uma economia organizada nos moldes típicos de um capitalismo nacional, à semelhança dos encontrados nas economias cêntricas, que se formaram no século XIX e, posteriormente, nos que se formaram no período que se aloja entre os anos 70 do século XIX até a I Guerra Mundial.

Assim, para as classes e grupos sociais envolvidos nesse projeto, era possível conquistar uma nova posição para o País nas relações internacionais, consoante uma estratégia política deliberada, para a realização do desenvolvimento econômico e a industrialização.

Donde a reelaboração das funções do Estado, quanto às intervenções internas e externas na economia do País - experienciadas nesse período - foi a forma pela qual se constituiu essa estratégia política que visava organizar e dinamizar o sistema econômico supostamente emergente.

Creditava-se às rupturas estruturais colocadas pela conjuntura da Guerra Mundial, e às transformações sentidas no interior da sociedade brasileira a abertura de possibilidades de formação do capitalismo industrial no Brasil.

Ocorre que as tão propaladas rupturas ocorridas nesses anos não foram tão profundas. Chegando às vezes até mesmo a não se completarem. O que de fato houve foi um conjunto de acomodações que garantiram ao sistema global a continuidade de seu padrão de desempenho. Além do que, a essa altura do século XX, o sistema político brasileiro já se encontrava profundamente enraizado ao capitalismo mundial numa relação subordinada. Numa tal imbricação que o exercício da

autonomia diferenciadora já se colocava como cirurgia quase utópica.

Somam-se a isso dois fatores que bastante influenciaram esse processo:

O projeto de reorientação do sistema econômico brasileiro não se estruturou suficientemente, enquanto movimento político, para fazer frente à manifestação das outras correntes políticas contrárias ao projeto de reorientação eco-política do País.

O segundo fator que apontamos, paradoxalmente, foi a própria conjuntura da Guerra Mundial, a qual abriu novas perspectivas para a economia brasileira; mas que também engendrou uma série de acontecimentos que colocaram limitações básicas à possibilidade de reorientação do sistema, na linha do capitalismo nacional.

Segundo Otávio Yanni:

*"Ao ingressar na Guerra, associando-se e subordinando-se às diretrizes e ações dos Estados Unidos, o governo brasileiro foi obrigado a aceitar, ao mesmo tempo, as condições e as conseqüências dessa colaboração subordinada. Por isso, as forças econômicas e políticas geradas e mantidas pelas relações de tipo imperialista logo se movimentaram. Em conseqüência, organizou-se e desenvolveu-se um movimento contrário à idéia de industrializar e emancipar economicamente o País. Em síntese, o projeto de capitalismo nacional não só foi pouco elaborado politicamente, mas já surgiu num contexto histórico dominado pela redefinição da hegemonia econômica, política, militar e cultural dos Estados Unidos".<sup>15</sup>*

<sup>15</sup>YANNI, Otávio. A esse respeito também é interessante consultar, Normano, J. F. *A luta pela América do Sul*. São Paulo: Editora Atlas, 1944.

Pouco elaborado ou surgido numa conjuntura que, se por um lado lhe propiciou a emergência, pelo outro lado lhe foi adversa, o projeto de capitalismo nacionalista caracterizou todo o primeiro período Vargas - 1930 a 1945 - mas não ocupou sozinho o ranking dos debates sobre os rumos possíveis que o desenvolvimento brasileiro poderia trilhar. Todo esse processo de transformação que foi vivenciado pela sociedade brasileira fez amadurecer outras propostas políticas para o País, de modo que chegamos ao final da primeira fase Vargas - 1945 - com cinco grandes propostas de condução da política econômica, as quais alimentaram os debates sobre desenvolvimento travados no período 1945/1964.

### 5.1 Os Neoliberais

Sua participação no aceso debate econômico sobre como se daria o desenvolvimento brasileiro foi marcadamente vinculada à proposta de estabelecer condições de equilíbrio monetário e financeiro, indispensáveis à máxima eficiência dos mecanismos de mercado. E somente em função disso admitiam alguma intervenção estatal que visasse sanear desajustes identificados como ocorrências comuns em economias subdesenvolvidas. No mais das vezes, por princípio, defenderam a redução da intervenção do Estado na economia brasileira e foram contrários às medidas de suporte ao projeto de industrialização nacional. Evidentemente que existiram diferenças entre os liberais, a respeito do nível de intervenção estatal. A maioria reconhecia que a nova realidade pós-1930 colocava a necessidade de alguma intervenção saneadora, ou seja, concordavam com a necessidade de que o governo exercesse controle sobre o comércio exterior, educação, saúde e assistência técnica à agricultura. Entretanto, não havia consenso sobre a dimensão do suporte financeiro que o governo deveria dar às atividades econômicas de infraestrutura, justificadas pelo argumento de criação de economias externas. A questão do investimento estrangeiro - politicamente o mais explosivo dos temas associados ao debate sobre

desenvolvimento brasileiro - era enfocada favoravelmente pela corrente neoliberal, que vislumbrava o capital estrangeiro como um conveniente agente capitalista de incremento ao desenvolvimento. A localização institucional do neoliberalismo, por excelência, foi a Fundação Getúlio Vargas -FGV-, seguida pelo Conselho Nacional de Economia -CNE-, a Confederação Nacional do Comércio -CNC-, a Associação Comercial de São Paulo -ACSP- e a Federação do Comércio de São Paulo -FCSP-, também foram núcleos do neoliberalismo de certa relevância. Eugenio Gudín foi o grande teórico do neoliberalismo no Brasil, que, por expressar de forma mais acabada a posição básica de sua corrente, teve grande importância no debate econômico de todo esse período, posicionando-se com desenvoltura sobre todos as grandes questões de economia política brasileira.

A problemática econômica revelada pela depressão cíclica do período entre as duas grandes guerras, como já dissemos anteriormente, é o cenário onde se debatem as possibilidades de emancipação do Brasil, da condição de subdesenvolvimento econômico. A inserção de Gudín nesse processo todo se dá à medida em que empreende um esforço de recuperação do princípio fundamental da economia clássica ou seja, uma defesa qualificada do princípio de não-intervenção estatal na economia, através de uma densa problematização analítica sobre sua aplicação ao caso de países subdesenvolvidos.

Assim, municiado por um instrumental analítico habilidosamente adaptado para dar resposta às questões da economia política brasileira, Eugenio Gudín foi o mais respeitável adversário teórico dos desenvolvimentistas de orientação nacionalista. Profundamente identificado com o pensamento de Haberler e Viner - os maiores livre - cambistas de sua época -, foi neles que Gudín buscou suporte teórico para se posicionar à frente da questão central do debate desenvolvimentista dos anos 40 e 50 - as políticas econômicas de apoio a

industrialização - tendo a originalidade de repensar o livre - cambismo pela ótica específica dos países subdesenvolvidos.<sup>16</sup>

A seguir, exporemos sua interpretação de algumas das importantes questões relacionadas com o desenvolvimento econômico brasileiro: contrariamente aos desenvolvimentistas, propunha que o principal instrumento de formação do desenvolvimento era a livre movimentação das forças de mercado, devendo-se evitar a intervenção do governo nos mecanismos de preço, de modo que, como concessão teórica, até admitia uma lenta e progressiva industrialização, sem contudo esclarecer que tipo específico de apoio seria recomendável à indústria. Na prática, opôs-se sistematicamente à maior parte das medidas e programas governamentais de apoio à industrialização em nome da estabilidade cambial e monetária, o que explicitava mais profundamente ainda a distinção existente entre a visão neoliberal e a desenvolvimentista sobre a questão da superação do subdesenvolvimento. Toda a sua reflexão desenvolvia-se baseada na idéia de que a economia nacional sofria por baixa produtividade e pleno emprego, e não de especialização em atividade agrícola e desemprego. Essa é a idéia que sustentava seu posicionamento a respeito do desenvolvimento brasileiro, das políticas industrializantes e da política monetária e cambial. Posicionamento que é mantido mesmo em nossa fase mais avançada do processo de industrialização, como no final dos anos 50. Seu projeto de desenvolvimento econômico colocava na dependência do progresso técnico na agricultura e na superação do pleno emprego a admissão de uma industrialização leve para o futuro, e uma industrialização pesada para um momento remoto, na dependência do progresso técnico da agricultura e da superação do pleno emprego. Para o presente, a estratégia neoliberal propalada por Gudin consistia num conjunto de medidas visando a elevação da produtividade econômica existente, política de estabilização

<sup>16</sup>GUDIN, Eugênio. *Ensaio sobre problemas econômicos da atualidade*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1945.

monetária e minimização da intervenção do governo nos mecanismos de mercado. No bojo dessas medidas vinham também as políticas de atração do capital estrangeiro e de estruturação de um sistema financeiro nacional, após a erradicação da inflação. Propunha, ainda, a necessidade de se prover o sistema econômico de uma infra-estrutura de transporte e energia, cuidando-se contudo para que a ação do Estado não suplantasse a administração privada.

O que chama a atenção nesse conjunto de medidas de suporte estatal ao desenvolvimento não são as medidas em si, mas o fato de as mesmas serem desvinculadas dos projetos de industrialização, mesmo que perfeitamente integráveis a tais projetos. Elas tiveram um sentido específico o de abrir um caminho alternativo às políticas de industrialização vigentes ou preconizadas. Principalmente em relação a medidas como elevada proteção tarifária, planejamento, elevação de tributação, investimentos estatais, controle do capital estrangeiro e programas de desenvolvimento potencialmente inflacionários.

A respeito da questão do protecionismo e do planejamento, essas duas ferramentas básicas de redirecionamento da alocação de recursos pró-industrialização, Gudin manifestou-se freqüentemente durante todo o período.

Sobre o protecionismo aceitava o argumento da indústria nascente, se bem que propusesse a necessidade de uma seleção mais criteriosa das indústrias a proteger.

*"Mesmo quando admitia a limitada expansão da demanda por produtos primários, Gudin falava em industrialização lenta e gradual, não chegando a consideração de como promovê-la. Desse modo, nunca alcançou a necessidade lógica de considerar o protecionismo como um instrumento de industrialização, independente da idéia de indústria infante".<sup>17</sup>*

<sup>17</sup>BIELSCHOWSKY, Ricardo. op.cit.



Em relação ao planejamento, sua oposição era mais uma defesa do ideário liberal do que uma contestação factual a propostas concretas, já que o único caso de planejamento realmente decisivo para o processo de industrialização foi o Plano de Metas, o qual fora concebido de forma não-inflacionária e elaborado por Roberto Campos, economista insuspeito para Gudin. Sendo assim, a oposição ao planejamento se dava à medida em que ele viria a se constituir num reforço às políticas pró-industrialização em marcha, contra as quais Gudin se colocava. Bem mais preocupante era a inserção de instrumentos de controle estatal nas atividades econômicas de infra-estrutura de serviços públicos e na indústria pesada, que traduziam a crescente estatização da economia brasileira. A questão da presença do Estado como condutor de atividades econômicas básicas (energia, petróleo, mineração, siderurgia, transporte) foi quase tão importante ao debate desenvolvimentista quanto a da própria industrialização. Sobre os empreendimentos estatais, a corrente neoliberal investiu contra, sistematicamente, durante todo o período tratado.

O recurso básico de apoio ao desenvolvimento para essa corrente, de que nações subdesenvolvidas deveriam fazer uso, era a atração do capital estrangeiro sob todas as formas e para todos os setores, mesmo os considerados estratégicos ao desenvolvimento e segurança nacionais, como, por exemplo, o setor mineral, no que diferiam radicalmente da concepção da corrente nacionalista, para quem esses capitais só poderiam dar sua parcela de contribuição se sua movimentação fosse rigorosamente controlada. Para os nacionalistas, o capital estrangeiro representava uma força de oposição à industrialização enquanto projeto de emancipação nacional, pois repartiriam altos lucros auferidos através de práticas monopolísticas que sua capacidade superior de competição garantia.

## 5.2 A Ideologia Desenvolvimentista

A contrapartida dada ao neoliberalismo foi colocada pelo desenvolvimentismo.

O desenvolvimentismo foi uma ideologia econômica fortemente vinculada ao nacionalismo, e sua origem remonta aos anos 30/40, quando um somatório de condições a engendrou. A crise econômica internacional, o processo de reestruturação das economias latino-americanas, a centralização política posterior à Revolução de 30 e, ainda, a criação da CEPAL que funcionando a partir de 1948 elaborou um importante instrumental analítico antiliberal - destacam-se dentre os fatores explicativos da emergência dessa concepção de desenvolvimento para o Brasil.

Os desenvolvimentistas legaram ao debate sobre o desenvolvimento brasileiro uma proposta de sustentação de um projeto de industrialização integral, como forma de superação do subdesenvolvimento.

Sua vinculação ao nacionalismo se dava na medida em que havia, na época, toda uma tendência - dentre os adeptos do projeto de superação do atraso econômico via industrialização - de se questionar as reais possibilidades de se obter um concurso positivo do capital estrangeiro essa aspiração.

Mesmo o nacionalismo moderado defendia a idéia de que, pelo menos nos setores estratégicos à industrialização, como energia, transportes, mineração, (fonte de insumos básicos ao parque industrial etc.), o Estado deveria assegurar o controle decisório, deslocando, impedindo ou regulando a movimentação do capital estrangeiro. Os desenvolvimentistas distribuíram-se por três correntes distintas: duas atuando no setor público e uma na esfera privada. As teses antiliberais da época foram parcialmente absorvidas pelos desenvolvimentistas do setor privado e integralmente incorporadas pelos desenvolvimentistas-nacionalistas do setor público. Como um todo, estavam

de acordo quanto à urgência das questões relativas à industrialização integral, mas posicionavam-se diferentemente frente às questões de intervenção estatal, capital estrangeiro, soberania, inflação e distribuição de renda.

#### 5.2.1. O desenvolvimentismo do setor privado

Os desenvolvimentistas do setor privado estavam ligados às transformações políticas posteriores à Revolução de 30, que trouxeram a perspectiva de que o setor industrial capitanearia o futuro da economia nacional.

Durante os anos 30 e durante a II Guerra Mundial, essa elite empresarial brasileira, reunida em torno do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo e da Confederação da Indústria amadureceu um projeto de desenvolvimento econômico nacional que passava pela montagem de uma estrutura industrial moderna, à semelhança das encontradas nas economias capitalistas maduras. A participação dessa elite empresarial, nas diversas entidades governamentais criadas durante os anos do Estado Novo, estabeleceu uma intensa fricção ideológica entre sua leitura de Brasil e as novas idéias e conceitos desenvolvimentistas que fervilhavam dentro dos órgãos federais, onde se discutiam temas de âmbito nacional, tais como energia, transporte, indústria, mineração e siderurgia.

A culminância dessa pioneira concepção desenvolvimentista deu-se em 1944, quando da apresentação do projeto de criação de uma Junta Nacional de Planificação no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, posteriormente criada pelo próprio apresentador do projeto, Roberto Simonsen, no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em parceria com os Ministros Marcondes Ferraz e San Thiago Dantas.

Mais dois importantes locus de reflexão desenvolvimentista ainda foram articulados por Roberto Simonsen na CNI - Conselho Nacional da Indústria: o Conselho Econômico e o

Departamento Econômico. Esses órgãos funcionavam ativamente na orientação desenvolvimentista até meados dos anos 50, quando começaram a declinar.

Simonsen foi o grande ideólogo do desenvolvimentismo, já que nível analítico sua reflexão se situava no vazio teórico (anos 30/40), anterior à chegada da teoria cepalina de desenvolvimento. Mas no nível da ideologia econômica esboçou todos os elementos básicos presentes no pensamento de todas as correntes favoráveis à implantação de um capitalismo industrial moderno no Brasil.

Sua maior bandeira pró-industrialização foi o protecionismo, mas o grande legado aos desenvolvimentistas da década de 50 foi sua contundente defesa do planejamento econômico. Nenhum outro fato ideológico foi tão relevante quanto seu posicionamento para legitimar no País esse instrumento fundamental ao projeto de desenvolvimento industrial. De outro ângulo, contudo, seu pensamento é típico do desenvolvimentismo do setor privado, como é o caso de seu específico posicionamento ante a preservação da taxa de lucro, ampliação da política creditícia, proteção ao lucro privado e controle da inflação. Ao final dos anos 50 (1957 a 1960), o desenvolvimentismo estava bastante assimilado pelo empresariado industrial brasileiro, mas, questões como participação direta do Estado e do capital estrangeiro na economia nacional continuavam a fazer divergir internamente a classe empresarial.

O entendimento do investimento estatal como um desdobramento natural da programação econômica limitava-se a um nível genérico de aceitação de apoio governamental à acumulação industrial privada. De modo que, para tomarem uma posição de classe consensual, era utilizado o expediente de se estudar caso a caso o grau de intervencionismo do Estado com as várias entidades de classe, visando-se preservar ao máximo a iniciativa privada, inclusive no que concernia a iniciativas concorrentes. Essa posição foi afirmada

diversas vezes, como, por exemplo, mostra o fragmento do texto com as Recomendações da Conferência de Araxá, em 1950:

*"Nos casos, porém, em que, premido por imposições do bem comum, for o Poder Público levado a exercer atividades normalmente reservadas à esfera de economia privada, insistem as Classes Produtoras em sua prévia audiência, e que a atuação do Estado seja preferencialmente indireta, propiciando condições que assegurem o desenvolvimento das iniciativas particulares". [Conferência Nacional das Classes Produtoras (1950, p. 14)]*

Quanto à questão dos limites da propriedade estatal, em 1955, foram estabelecidos os seguintes princípios:

*"Intervenção sob a forma de propriedade estatal dos meios de produção quando a segurança nacional o exija ou os empreendimentos ultrapassem a capacidade da iniciativa privada, com observância das seguintes condições:*

- a) Prévia audiência do Conselho Nacional de Economia, bem como das classes interessadas através de suas entidades representativas;*
- b) Livre participação do capital particular no investimento e na direção do empreendimento e*
- c) Atendimento à conveniência dos consumidores". [Confederação Nacional da Indústria (1955, p. 13)]*

Mesmo quando o alvo da intervenção estatal eram setores ou atividades estratégicas para o desenvolvimento, e em que a única outra alternativa viável era o recurso de capitais estrangeiros, somente no caso do petróleo a classe empresarial bancou uma posição predominantemente nacionalista.

A primeira e única vez em que a classe empresarial se manifestou em conjunto contra a solução nacionalista no caso do petróleo foi em declaração na Carta de Princípios de 1955,

onde se conclamava a "supressão do monopólio estatal para a exploração dos recursos minerais do País, incluindo o petróleo".

Mas, nos muitos anos de debate e campanhas onde concorreu a opinião pública, que antecederam a criação da PETROBRÁS, o que ficava evidente era a impossibilidade de uma manifestação homogênea da classe, cindida por uma grande diversidade de opiniões sobre o problema. As leituras possíveis das notícias sobre a Conferência de Araxá reinteram essa evidência. A Reunião da Indústria, em 1957, que emendava a proposta de supressão do monopólio estatal da já citada Carta de Princípios, de 1955, vem uma vez mais, confirmar nossa interpretação, como o texto pode sugerir:

*"No estudo do tema particular sobre Intervenção Estatal, após a discussão de propostas ao monopólio estatal do petróleo, foi aprovada uma emenda redigida nos seguintes termos: A indústria reafirma a sua convicção de ser a livre iniciativa o fator de progresso e de engrandecimento do País. Na atual conjuntura política e econômica, porém, admite e expressa um voto de confiança à PETROBRÁS pelos resultados que vem obtendo no desenvolvimento dos seus trabalhos. A Federação das Indústrias do Distrito Federal votou contra a proposta, justificando o seu voto em declaração que vai anexa neste relatório. A Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul, abstendo-se de votar, fez declaração de voto que também vai anexar neste relatório". [Confederação Nacional da Indústria (1957, p.11)]*

Nos demais setores estratégicos, como, por exemplo, o de energia, o posicionamento dos desenvolvimentistas do setor privado foi favorável ao capital estrangeiro. A ressalva que faziam a esses investimentos eram as mesmas que faziam aos investimentos estatais: visava-se a preservação do mercado, de modo que o que se queria essencialmente preservar era o capital nacional contra a concorrência de capitais mais fortes.

Sendo postura básica dos desenvolvimentistas do setor privado, a defesa de um projeto de industrialização planejada e

do capital industrial privado nacional, é compreensível que tais interesses tenham sofrido alterações conjunturais.

Por volta de 1949, quando os capitais internacionais eram dirigidos à reconstrução europeia e, obviamente, não chegavam ao Brasil, o setor privado defendeu sem ressalvas a movimentação desses capitais e suas remessas de lucro, às quais eram limitadas apenas pela existência de cambiais.

Uma mudança de atitude verificar-se-ia por volta de 1957:

*"Sendo justo proclamar o direito do país aplicado de repatriar os proventos do capital investido, é também irrecusável o reconhecimento do direito que cabe ao país receptor de defender-se de eventual perda de substância, exigindo-se que esse repatriamento observe as possibilidades da economia nacional". [Confederação Nacional da Indústria (1957, p. III)]*

Esse mesmo documento vinculava um protesto da classe empresarial nacional contra a Instrução 113 da SUMOC, a qual abria às firmas de capital estrangeiro sediadas no País a possibilidade irrestrita de importação de equipamentos, sem cobertura cambial, e trazia também várias recomendações, como podemos ver abaixo:

*"1. Elaboração de documento legislativo que, regulando a entrada e aplicação de capitais estrangeiros no País, consagre a regra de que os investimentos de origem brasileira devem ter, pelo menos, as mesmas regalias e favores dispensados aos empreendimentos estrangeiros. Neste sentido, é conveniente que a Confederação Nacional da Indústria apoie a promulgação da nova legislação tarifária, elabore substitutivo à Instrução no. 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito - que, além de incompleta, não tem sido observada - para consagração da igualdade acima referida, encaminhando esse substitutivo às autoridades competentes.*

*2. Seleção, através de um critério de prioridade na entrada no País, dos capitais alienígenas, de molde a orientá-los para os setores essenciais e básicos da atividade industrial não suficientemente cobertos pela indústria nacional e, preferencialmente, para as áreas econômicas de menor desenvolvimento.*

*3. Determinação de que as remessas de lucros, juros e amortizações dos capitais estrangeiros não sejam efetuadas a custo de câmbio ou taxas especiais.*

*4. A proibição da importação de equipamentos pelas empresas de capital estrangeiro por taxa de câmbio inferior às vigentes para empresas de capital nacional.*

*5. Participação dos órgãos de classe da indústria e da agricultura, conforme a hipótese, nos estudos dos pedidos de autorização para novos investimentos estrangeiros, dando-se prévia divulgação desses pedidos através do Boletim da Superintendência da Moeda e do Crédito.*

*6. Proibição da concessão de empréstimos por órgão de crédito estatal e paraestatal às empresas constituídas com mais de 50% de capital estrangeiro". [Confederação Nacional da Indústria (1957, p. V)]*

Ao final dos anos 50 e início dos 60, assistimos uma parcela do empresariado nacional apoiar a legislação de remessa de lucros, numa movimentação de recuperação nacionalista, período em que se iniciava a radicalização do debate do desenvolvimento econômico via capitalismo-independente versus capitalismo-associado, cujo desfecho, em 1964, marcaria o fim do ciclo desenvolvimentista.

#### 5.2.2. O desenvolvimentismo associado

As duas outras tendências do desenvolvimentismo eram encontradas no setor público e, de certo modo, espelhavam a problemática do desenvolvimento brasileiro polarizado em seus

modelos alternativos de desempenho: os modelos de capitalismo-nacionalista e o de capitalismo-associado. Entendendo-se por capitalismo-associado ou não-nacionalista a visão que creditava à captação de capitais externos uma importância essencial ao processo de industrialização do País.

De modo geral, essa segunda tendência não era contrária ao investimento estatal, desde que este não ocupasse o espaço onde a iniciativa privada pudesse atuar com mais agilidade.

O ambicioso projeto de implantação de um moderno parque industrial no País demandava altas inversões em projetos de infra-estrutura e mineração. Isoladamente, o capital privado nacional não detinha porte financeiro para sustentar um tal projeto, de modo que a opção dos desenvolvimentistas associados correspondia à captação de capitais externos, preferencialmente ao capital estatal.

Enfatizavam a necessidade de medidas de estabilização monetária e controle inflacionário, sendo esses dois pontos comuns à corrente neoliberal.

A divergência ficava por conta do inequívoco apoio do desenvolvimentismo associado ao processo de industrialização e ao planejamento econômico em países subdesenvolvidos. Compatibilizando crescimento e estabilização, ou, melhor dizendo, desenvolvimento industrial e estabilidade monetária, o desenvolvimentismo associado revelava um projeto global para o País e uma leitura dos fenômenos econômicos que nada tinham em comum com a ortodoxia conservadora dos neoliberais.

A grande aglutinação institucional da corrente deu-se na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951/1953) e na cúpula dirigente do BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952/1959); onde, sob a supervisão de Roberto Campos, o grande nome do desenvolvimentismo associado, definiram-se programas que tiveram forte correspondência com

a política econômica efetivamente colocada em prática e com o processo de crescimento que de fato ocorreu.

Ao longo do período que estudamos, percebem-se mudanças no posicionamento de Campos frente ao elenco das questões fundamentais de economia política. A mudança da natureza política de suas posições foi compatível com os rumos tomados pelo processo de transformação da vida econômica e política brasileira, bem como o seu próprio envolvimento pessoal nesse processo de transformação. Sua importância no debate brasileiro dos anos 50 é facilmente percebida quando nos damos conta do nível de ingerência de seu trabalho - Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Programa de Metas, do governo JK - na realidade brasileira.

A seguir, exporemos um breve histórico dessas mudanças que, mais do que uma radiografia do pensamento de Campos, são uma amostra do percurso da proposta do desenvolvimentismo associado no debate brasileiro, no período eleito.

Num primeiro momento (52/53), já exercendo funções na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e no BNDE, apresentaria alternativas de desenvolvimento que, a rigor, o identificavam com a proposta do modelo econômico de capitalismo nacionalista e enfatizava a importância do desenvolvimento planejado. Após sua saída do BNDE, em 1953, percebe-se o início de uma mudança em sua visão do processo de industrialização. A participação direta do Estado na economia e a concorrência dos capitais externos ao desenvolvimento passam a ser diferentemente enfocados. De volta ao BNDE, em 1955, Campos colocou-se abertamente contra a política monetária e cambial vigente no País, e contra o que considerou uma crescente estatização da economia. Defendeu a entrada de capitais externos mesmo em setores estratégicos, como mineração e energia, refutando a solução estatal para quase todos os projetos em que se vislumbrasse uma solução privada:

"Se existe a possibilidade de se estabelecer uma divisão de trabalho entre o capital nacional e o estrangeiro, com vistas a apressar o ritmo normal de capitalização do País, a atitude racional parece-me ser a de procurarmos orientar o capital estrangeiro, que provém geralmente de países de alta densidade de capital, para os ramos de investimentos: a) que exigem doses maciças de capital por unidade de produto; b) que exigem investimentos de longo período de maturação; c) que envolvem riscos elevados, como a exploração petrolífera, ou comportam rentabilidade direta relativamente baixa, como energia e transportes.

Sob esse aspecto, nossa política de investimentos estrangeiros pode ser classificada como uma obra-prima de irracionalidade".<sup>18</sup>

A defesa dessas premissas e de uma rigorosa estabilização monetária se acentuaram com o tempo, sobretudo após 1959, ano de sua demissão do BNDE, a qual se deu no bojo da crise do rompimento do Brasil com o FMI. Suas posições contra a política econômica oficial e as propostas nacionalistas da esquerda brasileira, identificada com o modelo econômico capitalismo-nacionalista, o envolveram em uma série de aspectos políticos que o aproximaram dos quadros conservadores do cenário político nacional. Manteve, contudo, a sua defesa da industrialização intensiva, apontando para duas condições básicas para a implementação do processo: mercado interno amplo e recursos produtivos satisfatórios.

Levantatou também a questão do desemprego, que poderia ser erradicado mediante absorção industrial da força de trabalho disponível, argumento sempre usado na contestação do liberalismo econômico. O planejamento econômico também foi ponto mantido pelo desenvolvimentismo associado de Campos: o planejamento nos países subdesenvolvidos objetiva acelerar o *timing* do desenvolvimento, que é lento se

<sup>18</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. *op. cit.*

abandonado à iniciativa espontânea.<sup>19</sup> A necessidade de se criar mecanismos de compensação à debilidade da iniciativa privada, necessidade de concentrar recursos, e a necessidade de gerenciar investimentos a longo prazo, destacam-se entre as características principais que tornam o planejamento premente em países subdesenvolvidos. Esse planejamento se viabilizaria através da formação de equipes de programação e administração voltadas para a formulação e execução de uma política de investimentos básicos.

Foi isso que Campos efetivamente fez no BNDE, como autor e principal administrador do Plano de Metas, pressionado por uma elite nacional ainda refratária à idéia de planejamento, e por uma comunidade financeira internacional relutante na concessão de financiamento a projetos que não lidassem com uma idéia de programação adequada.

A modalidade de planejamento, que sob a supervisão de Campos tornou-se o símbolo da política desenvolvimentista dos anos 50, chamava-se planejamento seccional e visava ao desenvolvimento de determinados setores, considerados prioritários, por seu poder intrínseco de geração de crescimento (processo cumulativo de uma espécie de reação em cadeia), daí a preferência por este tipo de planejamento, fundado sobre a idéia-força de pontos de germinação. Na prática, nesses anos, o investimento estatal correspondeu à implantação dos programas da Comissão Mista (Energia e Transportes) e do Plano de Metas (Indústrias de Base).

A defesa de investimentos localizados também se justifica pela sua leitura sobre a tendência ao desequilíbrio inerente às estruturas econômicas periféricas submetidas a um processo de rápida industrialização, apontando como um dos fatores de desequilíbrio a renitente inflação, já que as especificidades dessas economias as tornam mais vulneráveis ao processo

<sup>19</sup> O marketing do Plano de Metas foi a promessa de 50 anos de realização contidos em apenas 5 anos.

inflacionário do que as economias cêntricas, que realizaram seu processo de desenvolvimento no século XIX.

### 5.2.3. O desenvolvimentismo nacionalista

Como já foi exposto anteriormente, as transformações ocorridas no Brasil nos anos que se seguiram à Revolução de 30 provocaram uma violenta mudança no quadro institucional brasileiro. A centralização política de Vargas demandava, para seu êxito, a criação de um conjunto de agências planejadoras e voltadas para a resolução de problemas de âmbito nacional que obliteravam o processo de desenvolvimento industrial perseguido.

São dessa época a criação do DASP - Departamento de Administração do Serviço Público, o Conselho Federal do Comércio Exterior, o Conselho Nacional do Petróleo e o Conselho Nacional de Águas e Energia, para falar apenas de alguns. É no quadro funcional dessas agências - que pautavam sua conduta profissional pelo crédito à industrialização planejada como solução histórica para o atraso e miséria da sociedade brasileira -, é nesse passado originário, que encontramos o germe da corrente desenvolvimentista nacionalista (modelo econômico de capitalismo nacional), o qual sobreviveu, em seguida, ao destoaante liberalismo do governo Dutra, nos anos do imediato pós-guerra, onde assistimos a diluição e extinção das agências criadas por Vargas. Durante toda a década de 50, ao lado dos neoliberais, foi a linha de proposta econômica de desenvolvimento de maior militância intelectual.

Em 1951, segunda fase de Vargas, a Assessoria Econômica do presidente contava com nomes como Jesus Soares Pereira, Ignácio Rangel, Cleantho de Paiva, Otholmy Stravich e Lúcio Meira, nomes que alguns anos depois viriam a compor o quadro dirigente e a elite técnica da principal agência pública desenvolvimentista do País, o BNDE, criado em 1953. Em

meados dos anos 50 fundado o Clube dos Economistas, por Celso Furtado e Barbosa Oliveira, agregando muitos técnicos nacionalistas do Governo Federal afeitos à análise da economia industrial brasileira em formação. Através da publicação Revista Econômica Brasileira, o Clube dos Economistas fez circular, até o início dos anos 60, as idéias cepalinas para o desenvolvimento do País.

Instituições básicas de formulação e difusão da ideologia nacionalista entre 1953 e 1964 foram o IBESP - Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política e o ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros.

Juntos, foram o privilegiado ponto de encontro de um destacado grupo de historiadores, sociólogos e filósofos, como Guerreiro Ramos, Hélio Jaguaribe, Antonio Cândido, Nelson Werneck Sodré, Roland Corbisier, Cândido Mendes e Vieira Pinto. Não tiveram o peso do Clube dos Economistas no tocante à reflexão sobre economia brasileira, mas abriram espaço à divulgação das idéias estruturalistas e destacaram-se pela militância ideológica na afirmação do nacionalismo.

De acordo com a demanda da conjuntura da época, e como as demais correntes participantes do debate brasileiro daquele período, os desenvolvimentistas-nacionalistas pregavam a constituição de um capitalismo industrial moderno no País. Sua singularidade residia no crédito à ampliação e aprofundamento da intervenção do Estado na economia, por meio de apoio a políticas pró-industrialização que integrassem um sistema de planejamento amplo, e que previssem investimentos estatais nos setores básicos e estratégicos.

Era rigorosamente defendida a idéia de que a acumulação de capital nos setores estratégicos deveria processar-se sem a concorrência de capitais externos, mas, sim, sob comando e controle de agentes capitalistas nacionais. O que equivale a dizer, sob controle e comando do Estado, já que as soluções

privadas estavam inviabilizadas pela debilidade do empresariado nacional.

De modo que, no tocante aos setores estratégicos historicamente controlados pelo grande capital estrangeiro, como energia elétrica e transportes, ou aqueles por ele cobijados, como petróleo e mineração e, ainda, os setores industriais básicos, como química e siderurgia, a proposta desenvolvimentista nacionalista ganhava tom fortemente nacionalista e estatizante.

Essa posição contrária a participação dos capitais externos nos setores estratégicos ao desenvolvimento econômico tem a ver com a noção de que a construção de um moderno parque industrial no País é parte de um projeto nacional mais amplo, onde não se concebe possibilidade real de desenvolvimento - aqui entendido como emancipação da condição periférica - sem pleno exercício de soberania. Entendendo-se que a interação entre um e outro vem a constituir-se em algo fundamental à identidade nacional. Uma idéia que fica bem demonstrada quando pensamos no caso do petróleo e em todo o antecedente de lutas pela consolidação da PETROBRÁS, o qual discutiremos mais à frente.

Essa é a idéia-força que subjaz a toda a polêmica sobre os níveis de participação do capital estrangeiro no processo de construção de um projeto nacional, que foi a real dimensão do projeto de industrialização encetado naquele período.

Idéia-força essa, freqüentemente ativada pela memória nacional, que tinha o registro do sistemático boicote de Farquhar às aspirações de implantação de uma indústria siderúrgica no Brasil, e a recusa da empresa americana U.S.Steel em aceder ao convite de Vargas para investir no País.

Esses casos e outros mais de que foi alvo o setor mineral, por exemplo, vieram a fortalecer ainda mais as posições do

desenvolvimentismo nacionalista no que concernia às possibilidades de se contar com os capitais externos, para bancar a industrialização.

Nos demais setores industriais não considerados estratégicos, o desenvolvimentismo nacionalista aceitava a participação dos capitais externos, desde que os mesmos obedecessem à ordenação de uma programação econômica e tivessem sua movimentação submetida a mecanismos de controle, principalmente no tocante à remessa de lucros.

Uma outra questão marcante do desenvolvimentismo nacionalista foi a defesa da subordinação da política monetária à política de desenvolvimentismo econômico, desconsiderando as medidas de curto prazo para debelar a inflação.

As políticas de desenvolvimento econômico sempre tiveram sua continuidade ameaçada pelo crescimento do processo inflacionário. A leitura cepalina atribua a inflação a contingências estruturais do País, e creditava sua erradicação somente após a consolidação do desenvolvimento econômico.

A inclinação política por programas econômicos de alcance social também diferenciava os desenvolvimentistas nacionalistas das demais propostas de desenvolvimento econômico. De modo que, durante as décadas de 40 e 50, seu discurso basicamente limitou-se a apontar a industrialização como eixo de um processo transformador, capaz, em si mesmo, de desconstruir o conservantismo da sociedade brasileira e possibilitar a superação da miséria.

O grande nome do desenvolvimentismo nacionalista no País foi o economista Celso Furtado.

Em 1949, Furtado fazia parte do quadro técnico do DASP e, através deste, foi convidado para ingressar na recém - criada CEPAL, onde, de 1949 a 1953, sob a supervisão de Raul Prebisch, trabalhou na elaboração das teses cepalinas. Ainda



em 1953, publicou uma análise estruturalista da história econômica brasileira que viria a se tornar o clássico *Formação Econômica do Brasil*. Retornando ao País, durante o período 1954/1955 chefiou o Grupo Misto CEPAL/BNDE visando o preparo de um estudo de apoio a um programa de desenvolvimento para o País no período 1955/62, primeira aplicação das técnicas de programação da CEPAL. A metodologia básica dos trabalhos de planejamento inseria-se na linha de planejamento integral adotada pela CEPAL e contrastava com a metodologia do Plano de Metas abraçado pelo governo Juscelino Kubitschek, que baseava-se na opção de Roberto Campos pelo planejamento do tipo setorial. Por isso, o Plano de Metas foi saudado pelos nacionalistas como um avanço em termos de planejamento econômico, ainda que pouco abrangente, porque setorial. O que se torna evidente aqui, na visão de Furtado e dos demais nacionalistas: é ao Estado que cabe o papel central no processo de investimentos como um todo, indo bem além da orientação parcial do Plano de Metas, portanto. O instrumental antiliberal cepalino, usado com desenvoltura por Furtado em todas as frentes de argumentação, pautou suas propostas de subordinação da política monetária e cambial à política de desenvolvimento e de intervenção do Estado em suporte à industrialização periférica. Pautou também sua defesa por uma melhor distribuição da renda e por uma reforma agrária. O entusiasmo e brilhantismo de suas argumentações tornaram-no, aos poucos, no intelectual mais representativo dessa corrente.

Entre 1957 e 1958, com o apoio do governo Juscelino Kubitschek, Furtado ocupou uma diretoria especial no BNDE. Dali orientou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, que pouco tempo depois veio a elaborar o projeto SUDENE. De 1959 até 1962 chefiou a SUDENE, donde saiu para participar do governo João Goulart, ocupando o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento. Nesse cargo, redigiu e apresentou ao País o Plano Trienal, que foi elaborado como tentativa de administração da já profunda e crescente crise econômica e política que se configurava. Pressionado pela

delicadeza política de formular um programa governamental que conciliasse enormes interesses conflitantes, em meio a uma séria crise política e inflação galopante, Furtado apresentou um plano onde se viu obrigado, também, a conciliar as teses estruturalistas com propostas de natureza contencionista. O Plano Trienal pretendeu bancar o desafio de unir três dimensões de planejamento: a estabilização monetária (atendendo forte pressão política), a continuidade de investimentos e crescimento e as reformas institucionais. Apesar de as proposições básicas de contenção terem se apresentado revestidas de uma linguagem estruturalista, independentemente do objetivo de Celso Furtado, o Plano Trienal transformou-se, essencialmente em um recurso recessionista. O Plano foi publicado em dezembro de 1962, em meio a um aprofundamento da crise política nacional que, em seguida, o afastaria do cargo e, posteriormente, da própria vida nacional. Período esse em que assistimos ao esgotamento da experimentação do modelo de desenvolvimento da linha, trazendo importantes conseqüências para o setor mineral, que serão discutidas mais adiante.

## 6. GOVERNO DUTRA - POLÍTICA ECONÔMICA LIBERAL (1946/1950)

No final do ano de 1945, em outubro, um golpe de estado depôs a ditadura de Getúlio Vargas, e vimos realizar-se um programa de desmantelamento das estruturas identificadas com o Estado Novo. A análise do processo de transição dessa fase para o novo regime político, que então se instaurou sob o governo do General Eurico Gaspar Dutra não é objeto de atenção do presente trabalho, o qual procurará ater-se a questão das novas e distintas relações que se estabeleceram entre Estado e Economia.

Dutra inaugura uma fase que abandona a aspiração de ser possível estruturar um capitalismo relativamente autônomo no País. As políticas destinadas a fortalecerem o capitalismo de tipo nacional são substituídas pelas políticas de associação e interdependência.

O Poder Público foi reorientado no sentido de reduzir suas relações com a economia, o que significou a adoção de novo conteúdo para a política econômica estatal.

O nacionalismo econômico, como princípio básico de política econômica, foi refutado, como refutada foi a idéia de um capitalismo nacional.

Coerente com o liberalismo econômico vigente, adotaram-se novas diretrizes e regras que reiterariam a interdependência, ao redefinirem as condições de dependência. O resultado concreto foi a reintegração do subsistema econômico nacional ao âmbito do sistema mundial, agora sob a explícita hegemonia americana.

Ideologicamente inspirada no liberalismo e, na prática, privilegiando a empresa privada, a política governamental de

Dutra não se definiu como política deliberada de promoção de desenvolvimento econômico. Por isso, é possível dizer que a industrialização implementada nesses anos se deu por ser um processo já em curso, com certa autonomia das ações e omissões do poder público.<sup>20</sup>

*"A industrialização nessa etapa surgiu como uma decorrência, e não de um objetivo principal intencionalmente perseguido, razão pela qual podemos qualificá-la de não-intencional".*<sup>21</sup>

É relativamente comum o equívoco de creditar-se ao governo Dutra a primeira tentativa por parte do Governo Federal de promover um planejamento integrado do desenvolvimento econômico nacional. Pelo contrário, de uma política de desenvolvimento econômico e intervenção estatal na economia, passou-se a uma notória redução das funções econômicas do poder público e descomprometimento com o desenvolvimento econômico, correspondendo os anos Dutra a uma ruptura da orientação predominante no período 1930/1945.

O liberalismo econômico e a bandeira da redemocratização do País criaram a oportunidade de colocar o poder público em posição menos ativa da que se encontrava nos anos da guerra.

De modo que a ruptura política verificada nos anos 1945/46 significou a adoção da política econômica proposta pelo grupo ligado ao economista Eugenio Gudín, os chamados neoliberais.

Essa política serviu primordialmente aos interesses da empresa privada nacional e, estrangeira e, em nome dos princípios liberais, criaram-se condições facilitadoras à entrada e saída de capitais externos, bem como fez-se extinguir a

<sup>20</sup>SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Editora Brasiliense, 1976.

<sup>21</sup>LESSA, Carlos. *15 anos de política econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro de Desenvolvimento Econômico, CEPAL/BNDE, 1964.

recente tecnocracia que se formara nos anos Vargas. É nesse contexto, portanto, que se faz mister compreender a real dimensão do Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transportes e Educação). Adotado por um governo afeito às teses liberais e discutido num Congresso cuja base parlamentar era predominantemente liberal, o Plano não correspondeu, e nem poderia corresponder, a uma continuidade das relações entre Estado e Economia que visassem o reforço das funções do poder público.

Tendo a preocupação de justificar e delimitar as condições de intervenção estatal, mesmo assim o Plano Salte foi praticamente abandonado devido a incontornáveis dificuldades de ordem financeira.

Nessa mesma época, coerente com a política de aproximação dos Estados Unidos implementada por Dutra em sua administração, também entra em funcionamento a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, com o objetivo de estudar os fatores que tendiam a promover ou dificultar o desenvolvimento econômico do Brasil.

Essa Comissão, conhecida como Comissão Abbink, adotava o mesmo norteameritismo econômico privatista e de apoio ao capital estrangeiro encontrado no Plano Salte e, em seu relatório final recomenda, enfática, a entrada do capital estrangeiro nos setores de energia elétrica, combustíveis e mineração.

Em 1948, Dutra assina o célebre acordo bilateral Brasil-Estados Unidos e, nessa cartada, o Bureau of Mines passa praticamente a deter o controle do DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral do Ministério da Agricultura. Com capitais americanos, as regiões ricas em minério do estado de Minas Gerais recebem detalhados estudos geológicos.

Os resultados dessas pesquisas são literalmente mapas do tesouro, e servem de base para a vinda de grandes empreendimentos estrangeiros, nos moldes de enclaves, num

processo que, uma vez inaugurado, internacionalizou em índices altos o estratégico setor mineral.

Assim, vimos as diretrizes derivadas do processo de desenvolvimento adotado refletirem-se sobre o setor mineral, de modo a caracterizarem uma política mineral de concessão aos interesses estrangeiros, notadamente aos interesses americanos.

Com relação ao petróleo, um dos problemas estudados, a Comissão admitiu a necessidade do País tornar-se independente das importações do produto devido aos seus efeitos negativos na balança de pagamentos, e também pela importância estratégica da indústria petrolífera. Também nesse caso recomenda-se a cooperação de capitais estrangeiros. Recomendação fundamentada no fato de não dispor o governo, nem a iniciativa privada nacional, de recursos bastantes para a execução de pesquisas intensivas (que envolviam um alto risco para os investimentos de capitais) nas imensas zonas onde se pressagiava a existência de petróleo.

Ocorre que a redemocratização vivenciada pela sociedade brasileira nesse período favoreceu uma ampla politização das massas urbanas, num inusitado debate político nacional. Progressivamente, os principais problemas do País passaram a interessar e a envolver, em sua discussão, vários segmentos sociais, principalmente as massas e o proletariado urbano.

Foi assim que, nos anos Dutra, iniciou-se uma fase importante para o encaminhamento da questão do petróleo. Foram nos anos 1947-50 que se lançou a célebre Campanha do Petróleo, com calorosos debates realizados na imprensa, Congresso Nacional e sindicatos. O aspecto estratégico, econômico, técnico e político do assunto também mobilizou grupos representativos das Forças Armadas. A constatação de que o desenvolvimento econômico e a segurança da Nação dependiam do suprimento regular dos derivados do petróleo foi

a idéia-força que, anos mais tarde, se concretizaria na criação da PETROBRÁS.

Num segundo momento, esse período conheceu a repressão policial aberta a quantos se pronunciassem pró-campanha do Petróleo é Nosso:

*"O tom autoritário que marcou toda essa administração influenciou negativamente, na Assembléia Nacional Constituinte, a redação do art. 153 e parágrafo único da Constituição, artigo que regularia uma orientação nacionalista em matéria de minérios, e não o fez. Assim, o País foi premiado com a quarta Constituição republicana de nossa história, notadamente conservadora, que teve o demérito de retirar da Constituição de 1937 o princípio da nacionalização, particularmente a do bem mineral como bem da União".*

A Constituição de 1946, em relação ao bem mineral, tratou do assunto de maneira um pouco diferente, mas sem ferir aquele princípio herdado das constituições que a precederam".

- Incluem-se entre os bens da União:

- Os que atualmente lhe pertencem (Art. 4º).

*Acerca da reserva de mercado, trouxe a redação:*

*"serão conferidos exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País", não estipulando a que sociedades se referia. Em síntese, deixou na dependência da lei ordinária, ou seja, na vigência do Código de 1940, a determinação dessas matérias, dando margem, ainda, à interpretação do Judiciário. Mas, historicamente, o Código de 1940 permaneceu intocado até 1964, transportando a herança constitucional anterior".<sup>22</sup>*

<sup>22</sup>NODARI, Ariadne da Silva Rocha. op.cit.

Mas o grande retrocesso da política mineral do governo Dutra, segundo as teses nacionalistas, foi, sem dúvida, o caso do manganês da Serra do Navio, no Amapá. Em meados dos anos 40 vislumbrou-se a imensa potencialidade da região amazônica ao se descobrir a grande acumulação do raro e precioso minério de manganês. Quase em seguida, o Governo Federal promulgou, o Decreto-Lei nº 9858 conferindo a essas jazidas o caráter de Reserva Nacional. A criação da reserva visava a preservação dos jazimentos para que, posteriormente, se pudesse subordinar sua exploração econômica aos interesses do País, qual seja abastecer a indústria siderúrgica nacional, aliviando-a das importações desse minério considerado estratégico devido à sua relativa escassez no mundo.

O referido Decreto-Lei impunha ainda, além de um estudo minucioso para o aproveitamento econômico das jazidas, sob a coordenação do governo do Amapá assessorado pelo DNPM, que a avaliação das necessidades de infra-estrutura ficasse a cargo dos órgãos do Ministério da Viação e Obras Públicas, e também que o Conselho de Metalurgia se responsabilizasse pela análise dos resultados e propusesse ao governo o tipo de projeto mais adequado à dimensão dos jazimentos. Além disso, para a exploração da jazida caberia ao Governo Federal abrir concorrência com empresas, assegurando ao Território do Amapá, uma das mais desvitalizadas regiões do Brasil, uma participação direta nos lucros. Cerca de um ano e meio após esse decreto, o Governo Federal inicia uma movimentação que iria diluir toda essa precaução inicial: - é contratada uma pequena firma do Estado de Minas, a ICOMI (Augusto de Azevedo Trajano Antunes) para fazer a pesquisa geológica que, estranhamente, ainda não havia sido feita, bem como para explorar economicamente todo o manganês que, obviamente, não havia sido dimensionado ainda. Após 30 meses de trabalhos que deveriam ter sido executados pelos órgãos públicos, a ICOMI pede uma revisão do contrato, sem o qual não daria andamento na exploração do manganês. Dessa revisão saiu praticamente um novo contrato com algumas

cláusulas conflitantes em relação às prioridades da indústria siderúrgica nacional. Esse novo contrato subordinava o abastecimento interno a compromissos de exportação do minério contratados com terceiros, com base num mínimo de 500 mil t/a. A ICOMI ainda se reservava o direito legal de adotar qualquer forma de sociedade permitida no País, desde que mantivesse a participação de 51% na composição acionária a capitais nacionais. Então, a ICOMI associa-se oficialmente à Bethlehem Steel Company, importante empresa norte-americana com quem já tinha ligações anteriores. Subempreitada pela ICOMI, fôra de fato a Bethlehem quem realizara todo o levantamento geológico para a consecução do projeto. A Bethlehem era uma empresa de mineração solidamente plantada no mercado internacional de minérios com necessidades industriais próprias, o que a tornaria uma cliente segura e cativa do manganês.

A questão do minério da Serra do Navio fez insurgir contra o governo Dutra a insatisfação da opinião pública, o que, de certo modo, veio a favorecer o retorno de Vargas ao cenário político nacional. Assim, a questão mineral mais uma vez teve um papel importante no processo de desenvolvimento brasileiro, seja coadjuvando a reinteração de uma relação de dependência do País frente ao grande capital, seja sendo tomada como baluarte da emancipação nacional.

## 7. O RETORNO DE VARGAS - POLÍTICA DE EMANCIPAÇÃO NACIONAL (1951/1954)

O período correspondeu à nova reorientação da interação Estado e Economia. A política dirigida à promoção do setor privado nacional e estrangeiro e, portanto, antiintervencionista e internacionalizante implementada pelo governo anterior, é progressivamente substituída por uma política de desenvolvimento econômico.

Quando do retorno de Vargas, em 1951, a sociedade brasileira já apresentava um espectro bastante diferenciado e complexo. A medida em que se expandia a urbanização e que, concomitantemente, se aprofundava a divisão social do trabalho, a configuração e representação das classes sociais tornaram-se mais explícitas. Principalmente a chamada burguesia industrial, cujos interesses distribuíram-se por três grupos distintos, mesmo que não necessariamente divergentes, e ainda que particularmente interessados num padrão específico de interação entre Estado e Economia.

A burguesia industrial, o proletariado urbano e a classe média eram as classes mais mobilizadas pelos debates travados acerca de desenvolvimento, modernização, emancipação, nacionalismo, soberania e demais questões referentes.

Nesse cenário, é preciso ressaltar a importância do aprofundamento das relações econômicas do País com os Estados Unidos, realizada durante os anos do governo Dutra. As assinaturas do tratado de Assistência Recíproca (1947), a Carta da Organização dos Estados Americanos e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos são bastante representativas dessas relações firmadas.

Também destacaremos que data do mesmo ano de 1948 o início do funcionamento da CEPAL, não exatamente sob a aprovação e auspícios de empresários e governo americano.

Inseriu-se nesse cenário a necessidade de administrar problemas similares àqueles colocados pela Guerra Mundial, provocados pela Guerra da Coréia, como e por exemplo, a questão da inflação. O desequilíbrio na balança de pagamentos, insuficiência energética e de transportes e alimentação para os crescentes centros urbanos mostravam o contexto mais geral da diversidade que compunha na sociedade brasileira à época do segundo governo de Vargas.

Composição essa que já apontava para as possibilidades reais e as possíveis tendências de desenvolvimento, considerando-se que a problemática conjuntura do País propiciava uma consciência clara dos principais pontos de estrangulamento da economia, bem como recolocava a questão do papel do poder público no centro das decisões econômicas. O debate técnico-político sobre os rumos do desenvolvimento desdobrou-se em distintas estratégias políticas, propostas pelas várias correntes de opinião pública que incidiram sobre o País, como visto anteriormente.

De todo modo, esse foi o contexto onde iniciou-se um estreitamento nas relações entre o Estado e a Economia, que levou o poder público a engajar-se de novo e mais profundamente ainda no sistema econômico.

Em consequência, condições institucionais e econômicas foram implementadas, favorecendo a aceleração do desenvolvimento industrial no Brasil.

Reassumindo o governo em 1951, Vargas definiu então um novo projeto nacional, mais profundo, complexo e audacioso.

Sobre a condução da política mineral, prometia o resgate de nossas riquezas, a preservação do petróleo numa empresa

estatal e a transformação da CVRD num instrumento de defesa dos minérios, articulando a questão das minas à siderurgia. Data dessa época o não cumprimento do anteriormente firmado Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, objetivando libertar o País das amarras do mercado norte-americano, que impunha preços cada vez mais defasados para o minério de ferro. Vendemos, pois, grandes quantidades à Alemanha e Inglaterra, bem como estenderam-se as vendas aos países socialistas. A política sinuosa de Vargas, ora compondo com os interesses do grande capital estrangeiro, para mais adiante dele se desatrelar, foi mais tarde denunciada na carta-testamento.

O plano de industrialização foi revisto e colocado a partir de um bloco de inversões públicas e privadas, tendo como núcleo a empresa pública, cujo papel estratégico indicava as bases de independência nacional. Acrescentou planos de organização de um sistema financeiro e elaborou uma forma inusitada de articulação da economia interna com a externa, mapeando áreas preferenciais para atuação do capital estrangeiro e limitando a remessa de lucros, medida essa de grande impacto no setor mineral. Ao capital estrangeiro reservava-se um espaço de atuação nacional, desde que não comprometesse a geração interna de tecnologia, nem dificultasse a expansão futura do capital privado nacional.

Daí que, nesse segundo período do governo Vargas, tal como no primeiro, a forma preferencial de entrada de capital estrangeiro era sob a forma de empréstimo. O capital de risco deveria ocupar sempre uma posição subordinada, sob a forma de parceria na empresa pública e privada.

Assim, o tripé econômico que vimos conformar-se no projeto varguista, capital nacional privado, capital estatal, capital estrangeiro, teve uma óbvia hierarquia onde o capital nacional ocupou posição privilegiada.

Isso esclarecido, desfez-se a noção de continuidade entre os padrões de industrialização formulados por Vargas e o Plano

de Metas do governo JK - Os 50 anos em cinco - onde as diferenças de ênfase e predominância dentre os atores do tripé tornara ambas propostas de desenvolvimento nacional essencialmente distintas.

O segundo período Vargas irá comportar, dadas essas condições, intensa mobilização popular e apaixonadas campanhas nacionalistas, que levantando a bandeira de O Petróleo é Nosso culminaram na criação da PETROBRÁS, em 1953, seu maior triunfo. Desse modo, vimos instituir-se o monopólio estatal, a que acrescentou-se a criação da Rede Ferroviária Nacional e o projeto da ELETROBRÁS.

De 1951 a 1954 foram criados novos órgãos de intervenção econômica, visando gerar políticas globais, como as comissões de Política Agrária, de Política Industrial, de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes e a Comissão Nacional de Bem-Estar. Esse novo formato de intervenção promoveu a vinculação setorial do empresariado aos projetos nodais de desenvolvimento, superando a forma anterior de sua representação através do órgão de classe.

A controversa era de Vargas, se representou uma alavancagem no desenvolvimento econômico para o País e grande avanço na política social, significou, também, a vigência de governo autoritário em nível político. Desvinculando a democracia social da democracia política, talvez por associar esta última ao então desprestigiado formalismo da democracia liberal, constituiu-se, de qualquer ângulo que se o analise, no momento de construção do moderno Estado brasileiro.

O abandono das diretrizes liberais em favor do desenvolvimento industrial acelerado, somado aos aspectos negativos do governo anterior, a intensificação do debate sobre o futuro do desenvolvimento brasileiro e a mobilização política das chamadas tendências nacionalistas, abriram algumas perspectivas à atuação do governo Vargas.

De modo que, em variados momentos, o governo atuou reafirmando a necessidade de reformulação estrutural das relações externas e emancipação das deliberações sobre política econômica. E é nesse esforço de legitimação da reelaboração das concepções tradicionais de desenvolvimento que o governo brasileiro passou a contar com a CEPAL, enquanto órgão de apoio útil e importante na formulação de propostas de desenvolvimento latino-americano. O que resultou no somatório de experiências de coordenação e planejamento de política econômica governamental brasileira, com a discussão sobre desenvolvimento latino-americano sendo capitaneada pela CEPAL.

A discussão exaustiva da questão da planificação econômica atravessou todos os fóruns, datando dessa época a criação de órgão do governo com o específico intuito de alavancar a industrialização e dar resposta a problemas de ordem econômico-financeira e administrativa.

Paradoxalmente, dentre as medidas contidas no elenco de planos e programas de impulso econômico, destacou-se o Plano Nacional de Reparelhamento Econômico elaborado pelo Ministro da Fazenda Horácio Láfer e administrado pelo BNDE<sup>23</sup> que, em certa medida, significou a oficialização das propostas consideradas prioritárias formuladas pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos; movimento sincrônico e conciliatório, pois compatibilizou a decisão do governo brasileiro de desenvolver a economia com a nova fase de expansão econômica norte-americana.

As ambigüidades e a delicadeza desse momento histórico são essenciais para a compreensão da falência do projeto de capitalismo nacionalista, projeto esse cuja desconstrução somente atingiu perfil mais concreto a partir dos últimos anos da década de 50.

<sup>23</sup>Investimentos em indústrias de base, energia, modernização da agricultura e transportes.

A já tão profunda internacionalização do processo de reprodução e acumulação de capital solapou as bases reais que esse projeto político, especificamente representado por algumas forças no governo Vargas, propunha para o País.

## 8. OS LIMITES DA CONSTITUIÇÃO DE UM CAPITALISMO NACIONAL - A ORGANIZAÇÃO DA PETROBRÁS

---

A nota de ambigüidade, que pode ser entendida também como os limites da política de emancipação econômica, se fez sentir por o período de Vargas. Medidas tomadas por órgãos como a CEXIM (substituta da CACEX - Carteira do Comércio Exterior), que facilitou a importação de máquinas industriais, estariam supostamente reforçando a construção de um capitalismo nacional. Entretanto, o outro lado do espelho nos devolveu a imagem de um desenvolvimento que se realizou também como modernização dos laços centro-periferia; o que parece desativar todas as teorias de emancipação econômica que creditaram possibilidades de rupturas radicais à época.

O período conheceu a inflação e uma crescente mobilização política das massas urbanas. A política trabalhista desenvolvida pelo governo Vargas favoreceu a ampliação do apoio das massas urbanas à política econômica que seu governo significava.

A tensão social se dava à medida em que setores sócio-econômicos conservadores, ligados ao capital estrangeiro e com interesses no alinhamento do País, no contexto da Guerra Fria, exigiam a adoção de políticas de estabilização financeira e social. Esses setores fizeram forte oposição ao governo, o qual já era pejorativamente relacionado a uma República Sindicalista.

A crescente politização das massas urbanas e seu potencial de transgressão da ordem constitucional alarmava as Forças Armadas; não obstante, Vargas prosseguiu com a política trabalhista, vendo no apoio das massas urbanas à sua política econômica a chance de esticar ao máximo os limites da política de emancipação nacional:



*"A união será a vossa força. Mas não basta a união: é preciso que vos prepareis intelectual e politicamente para a direção dos negócios públicos. É preciso que saibais transformar os vossos sindicatos em organismos eficientes de opinião e de ação, unindo-vos dentro deles, procurando conhecer melhor os vossos companheiros e sabendo escolher entre eles os mais idôneos, capazes de defender os vossos interesses em todas as esferas do governo e de assegurar a vossa presença ativa e vigilante na solução e na direção de todos os problemas nacionais. (...)*

*Vossa prosperidade depende também, essencialmente, do desenvolvimento industrial do País, da organização agrária e do aumento da nossa produção. Mais produção e mais indústrias significam trabalho mais abundante e mais bem remunerado, mais empregos para todos, melhores salários e melhores padrões de vida".<sup>24</sup>*

Não obstante toda a oposição que sofreu, a inflação e dificuldades cambiais que precisou enfrentar, o governo procurou manter-se firme no apoio à industrialização. E, de fato, o Estado continuou seu papel facilitador das condições para a expansão do sistema econômico.

Esse mesmo Estado fez com que o poder público se tornasse indispensável às futuras transformações econômicas brasileiras, bem como incorporasse, aos poucos, a idéia e a prática do planejamento.

Para tanto, concorreram inúmeros acontecimentos dentre os quais destacamos a progressiva diferenciação econômica da sociedade brasileira, donde germinavam mais e novas questões.

Nesse contexto, aprofundou-se ainda mais o debate técnico e político sobre as possibilidades do desenvolvimento econômico do País. Foi esse o pano de fundo em que o BNDE e a CEPAL organizaram, em 1953, um grupo de economistas

para realizar uma análise abrangente da economia e, daí, propor um programa de desenvolvimento baseado em uma situação concreta. A idéia de colaboração entre as duas entidades para proceder a estudos da natureza do processo de desenvolvimento brasileiro veio mencionar o propósito da CEPAL de aplicar as técnicas de programação e desenvolvimento que acabava de elaborar. Dessa colaboração resultou o Grupo Misto BNDE-CEPAL, que trabalhando entre os anos 1953/55 formulou um programa de desenvolvimento para a economia do País.

O estudo realizado pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL viria não apenas complementar os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, mas, também, significar um passo à frente com relação ao acervo de estudos básicos e levantamentos realizados por essa Comissão, cujas atividades foram encerradas pelo governo americano em 1953.

Setores privados bastante influentes e o governo americano estavam insatisfeitos com a direção adotada pelo governo Vargas, na questão mineral como um todo, e, particularmente, com o tratamento dado a questão do petróleo, cuja solução foi dada com a criação da PETROBRÁS.

A importância da indústria petrolífera ter surgido no Brasil sob a forma de monopólio estatal - durante o último ano da segunda fase do governo Vargas - foi muito grande, e significou uma conquista do projeto de constituição de um capitalismo nacionalista. Mas o processo de sua constituição, o qual achamos necessário historiar no presente trabalho, não é isento da ambigüidade que acusamos no período tratado e, conseqüentemente, explicitará os limites (esses sim, estruturais, não as rupturas) que bloquearam o livre curso e implementação da política de emancipação econômica.

Devido à forte conotação político-econômica de que se revestiu o encaminhamento da questão do petróleo na discussão do desenvolvimento brasileiro, podemos dizer que a

PETROBRÁS foi a mais imperativa forma de intervenção do Estado na economia, no período estudado.

Antecedida por um longo e amplo debate técnico e político, a PETROBRÁS teve sua constituição no ano de 1953. A questão do petróleo já inquietava alguns setores da sociedade brasileira desde a década de vinte e, na década seguinte, tornou-se alvo de grande atenção por parte de membros do governo, economistas, engenheiros, militares e empresários. A criação do Conselho Nacional do Petróleo, em 1938, de certa forma traduziu o êxito de uma das tendências no debate e encaminhamento da questão. Durante a Guerra Mundial, a escassez de combustíveis e demais derivados do petróleo chegou a alterar o ritmo de funcionamento de alguns setores da economia brasileira, fazendo com que, sob a ótica da segurança nacional, o petróleo fosse polemizado por influentes setores das Forças Armadas. A problemática do petróleo foi especialmente marcada pela conjuntura internacional.

O projeto da PETROBRÁS foi elaborado por reduzido grupo técnico ligado a Assessoria Econômica do Presidente da República; o grupo, coordenado por Romulo Almeida, tinha Jesus Soares Pereira na elaboração dos projetos ligados ao setor energético.

O montante de capitais do governo alocados nesse empreendimento foi três vezes maior do que o investimento total do governo na usina siderúrgica de Volta Redonda, que, até o momento, fora a maior realização industrial já bancada pelo Estado brasileiro.

A empresa iniciou suas operações, efetivamente, a 10 de maio de 1954 tendo o Cel. Juracy Magalhães (autor da famosa frase: "O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil" ) à frente de sua coordenação. A escolha de Juracy Magalhães, que também era político udenista, para dirigir o mais ambicioso programa de seu governo, revelou o alto grau de confiança depositado por Vargas naquele militar. Confiança

em parte devida ao excelente desempenho de Juracy quando à testa da Companhia Vale do Rio Doce (1951/1952). Os diretores foram nomeados pelo mérito de seus conhecimentos especializados, não tendo conotação política a sua escolha. Foram eles: Irnack Carvalho do Amaral, João Neiva Figueiredo e o Cel. Arthur Levy, que no CNP representava o Ministro da Guerra. Por iniciativa dos diretores Irnack e Neiva, a empresa contratou o conhecido geólogo da Esso (Standard Oil Company of New Jersey), Dr. Walter Link para dirigir a organização do Departamento de Exploração da PETROBRÁS. Essa contratação foi muito mal recebida pela opinião pública e intensamente criticada pelos nacionalistas, que enxergavam o técnico como uma intervenção das grandes empresas interesses dos grandes empresas internacionais. A contratação de Link provocou uma onda crescente de oposição ao governo Vargas. Realmente, a reação tinha pertinência. Por que convidar justamente um ex-funcionário da Esso, empresa que desenvolvera uma militância resistente e extremada contra a criação da PETROBRÁS ?

O Relatório Link, como ficou conhecido ao ser divulgado em 1960, tornou-se lendário pelas suas revelações pessimistas sobre o potencial petrolífero do País. Anos mais tarde a empresa ultrapassava a marca de 500.000 barris diários de petróleo, meta utópica segundo as avaliações do técnico americano.

Por isso é que é relativamente comum dizer-se que a Petrobrás nasceu marcada pelo signo da ambigüidade.

Voltemos atrás no tempo, agora, para resgatarmos os primeiros passos rumo à constituição da empresa. Apesar de datarem de 1919 as primeiras iniciativas do governo federal no tocante à pesquisa de petróleo, somente após a descoberta do óleo negro em Lobato, no Recôncavo Baiano - em 1931, por Oscar Cordeiro, Presidente da Bolsa de Mercadorias de Salvador - é que se deram os passos decisivos no que concerne à pesquisa.

Não dando crédito a essa descoberta, passaram-se cinco anos até que, afinal, os técnicos do DNPM enviaram uma equipe composta de Glycon de Paiva, Sylvio Frôes de Abreu, Irnak de Carvalho do Amaral que veio a realizar o primeiro estudo sério da área.

As perfurações do primeiro poço, em Lobato, iniciaram-se em 1938, vindo o petróleo a jorrar no dia 21 de janeiro de 1939. Já sob o Estado Novo, o desenvolvimento da indústria nacional do petróleo foi condicionado pela adoção de três medidas por parte do governo Vargas:

*"A primeira consistiu em exigir a nacionalidade brasileira para os acionistas de empresas de mineração. Este dispositivo, na Constituição de 1937, eliminou não só o capital estrangeiro das atividades mineiras, como também a participação de estrangeiros naturalizados e radicados no País. A segunda medida, consubstanciada em Decreto-Lei, declarava que todos os campos produtores a serem descobertos no território nacional passariam a pertencer ao governo federal. A terceira medida foi a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), através do Decreto-Lei n. 395, de 29.04.38, além de declarar de utilidade pública o abastecimento de petróleo e de vedar a participação de estrangeiros na indústria de refinação. A natureza xenófoba da nova legislação do petróleo tem sido parcialmente atribuída à influência do exemplo mexicano. De fato, o governo mexicano nacionalizara a indústria estrangeira do petróleo em março de 1938".<sup>24</sup>*

É importante ressaltar o papel desempenhado pelo Exército, nesse processo, tomando a iniciativa da formulação da política nacionalista do petróleo na época do Estado Novo.

Liderando uma corrente de militares favoráveis a um controle estatal mais rigoroso sobre os recursos naturais, o Gen. Horta Barbosa enfatizava a necessidade de se acelerar a

<sup>24</sup>MACHADO, Iran F. Recursos minerais, política e sociedade. Rio de Janeiro: Editora Edgard Blucher Ltda, 1985.

descoberta do petróleo, o que considerava essencial à defesa do País, inaugurando dessa maneira um novo papel a ser exercido pelo Exército, ao se desfraldar a bandeira política do petróleo.

Já em 1938, quando subchefe do Estado Maior do Exército, a proposta de Horta Barbosa era a de que o petróleo fosse monopólio estatal, manifestando-se contrário a penetrações das empresas estrangeiras no setor, em diversos lugares do País. Não era contrário ao fato de que a distribuição dos derivados se mantivesse com as companhias estrangeiras, mas da nacionalização da atividade de refino - chave do financiamento das atividades de pesquisa e produção, ponto de concentração dos riscos da indústria petrolífera - não se poderia abrir mão, já que considerada fundamental à criação de uma indústria nacional do petróleo.

A análise dessa proposta foi realizada por uma comissão especial do Conselho Federal de Comércio Exterior, donde resultou a publicação do decreto que criou o CNP - Conselho Nacional do Petróleo. O CNP teve o Gen. Horta Barbosa em sua presidência de 1938 a 1943.

Apresentando-se como órgão deliberativo, no CNP estavam representados os ministérios militares detendo poder de veto sobre assuntos relacionados à questão de segurança nacional.

A atuação do CNP nos seus primeiros anos de funcionamento foi pautada pelas iniciativas de seu presidente, Gen. Horta Barbosa. Este, além de responsável pelas doutrinas de segurança e soberania nacional nos meios militares, contrárias a participação de capitalismo estrangeiro no setor petrolífero, também atuou como assessor direto de Vargas para assuntos de petróleo.

Influente em seu papel de formulador de uma doutrina nacionalista para o CNP, Horta Barbosa conseguiu levar o Estado Maior do Exército e o Ministro da Guerra, Eurico Gaspar

Dutra a se posicionarem contra as propostas da Standard Oil Company of New Jersey de participação na atividade exploradora.

Apesar de atrair o apoio dos altos escalões militares contra as pretensões das grandes empresas internacionais do petróleo, foi-lhe impossível lidar com as enormes dificuldades de uma economia de guerra. O racionamento de combustível imposto por Vargas em 1941 e o conseqüente déficit orçamentário do CNP não permitiram a realização dos ideais de seu organizador, que a atividade de refino subsidiasse a exploração.

Assim, vimos, no ano de 1943, o Gen. Horta Barbosa requerer sua demissão do Exército, sendo substituído no CNP pelo Cel. João C. Barreto. Barreto questionou o posicionamento nacionalista de seu antecessor.

As grandes dificuldades conjunturais que se configuravam, esticaram ao máximo os limites da política nacionalista; a implantação de uma indústria do petróleo demandava enormes somas de capital, e a pesquisa requeria mão-de-obra especializada, ambas insuficientes no País.

O questionamento da linha nacionalista inaugurada pelo Gen. Horta Barbosa foi se encaminhando na medida em que Barreto argumentava que, se fossem tomadas as devidas precauções necessárias à manutenção da segurança nacional, o governo deveria autorizar a entrada de capitais estrangeiros na produção e na pesquisa do petróleo, bem como em sua atividade de refino.

Esse ponto de vista foi expresso no documento *Exposição de Motivos*, representando um guinada conservadora na orientação original do CNP. Isso foi o ponto de partida para uma série de iniciativas tomadas posteriormente, no governo Dutra, donde destacamos a elaboração do Estatuto do Petróleo, que objetivava adequar a legislação do petróleo à Constituição de

1946, prevendo o desenvolvimento dos recursos minerais, sob a forma de concessão (inclusive com a participação de concessionários estrangeiros organizados ou não no País).<sup>25</sup>

Ocorre que a política das potências europeias em favor de suas companhias, o papel hegemônico das grandes multinacionais, as intervenções das companhias estrangeiras na política interna dos países latino-americanos e os conflitos por elas desencadeados, determinaram a necessidade de uma rápida ação do governo brasileiro. O aspirado desenvolvimento econômico do País estaria ameaçado caso estas poderosas forças internacionais conseguissem controlar o petróleo brasileiro. De forma que chegamos aos anos do governo Dutra, a despeito de sua atuação depressiva, municiados para uma nova e importante fase para o encaminhamento da problemática do petróleo.

Nos anos 1947/50 teve início e difundiu-se bastante a campanha do petróleo nas discussões levadas pela imprensa, no Congresso Nacional, nas reuniões sindicais, nas ruas, pela mobilização popular, nas assembléias estudantis universitárias e também por expressivos grupos das Forças Armadas, engajados na reflexão sobre aspectos estratégicos, técnicos, políticos e econômicos do desenvolvimento brasileiro.

O momento seguinte, segunda fase do governo Vargas, conheceu o fortalecimento dessa discussão no âmbito do Congresso Nacional em conseqüência do envio de mensagem presidencial propondo o Programa Nacional do Petróleo e a criação da PETROBRÁS. A mensagem veio acompanhada de um anteprojeto, onde propunha-se a criação de uma empresa mista, onde caberia ao poder público o controle da maior percentagem das ações. Dentre o elenco de argumentos relacionados por Vargas para justificar a criação da PETROBRÁS sobressaem-se os seguintes:

<sup>25</sup>YANNI, Otávio. *op.cit.*

*"A análise da situação internacional e de todo o problema do suprimento regular de derivados do petróleo, de que dependem o desenvolvimento econômico e a segurança da Nação, levou o governo a concluir que se impõe um grande esforço no sentido de acelerar e ampliar os empreendimentos nacionais nesse setor de atividade, à base da experiência já adquirida no trato dessa questão e mantendo as linhas mestras da legislação em vigor, cumpre empreender e levar a termo as tarefas que a política nacional de combustíveis líquidos reclama e as próprias circunstâncias internacionais tomam inadiáveis.*

*Ao Poder Executivo afigurou-se imperioso, em face dos interesses nacionais, apelar para os recursos financeiros e humanos da Nação, com o fim de reduzir, em prazo relativamente curto, quanto ao seu suprimento de derivados do petróleo. (...)*

*Nossa indústria, ainda incipiente quanto às possibilidades a curto prazo, mas já com uma elevada taxa de crescimento, e as condições geográficas do País, que impõem a expansão do tráfego rodoviário e aéreo, além do emprego de combustíveis líquidos em navios e locomotivas, tendem a agravar cada vez mais a nossa dependência em relação ao petróleo".<sup>26</sup>*

Tal possibilidade foi, no entanto, tecnicamente restrita no projeto, seja pelo sistema de limitação na subscrição de ações com voto, seja pela obrigatória indicação, pelo Presidente da República, do presidente da sociedade, com direito a veto, e dos demais diretores-executivos, e ainda pela necessidade de decreto para homologar qualquer reforma de estatutos; sem mencionar a esmagadora maioria do capital estatal na subscrição do capital social, com o próprio controle inicial da sua totalidade, e, finalmente, a enorme pulverização da parcela do capital percentualmente limitada, em poder do público.<sup>27</sup>

<sup>26</sup>YANNI, Otávio. op.cit.

<sup>27</sup>YANNI, Otávio. op. cit.

Após exaustivo debate nos fóruns competentes, a Lei nº 2004, de outubro de 1957, finalmente foi aprovada pelo Congresso Nacional e propunha o monopólio estatal da pesquisa, refino e transporte do petróleo e seus derivados. Essa aprovação significou a predominância da tese defendida pelo General Horta Barbosa, expressando a posição de alguns setores das Forças Armadas, da opinião pública e do governo, confo:me sugere a declaração abaixo:

*"Nas Nações independentes, a responsabilidade da defesa nacional cabe aos seus próprios go-vernos e a mais ninguém. Do mesmo modo que compete aos Estado administrar quartéis, fortalezas, belonaves, bases aéreas, arsenais e fábricas militares, pertence-lhe também a indústria do petróleo. (...)*

*Não podemos admitir, na exploração do petróleo, a infiltração estrangeira, sob qualquer modalidade mais ou menos astuciosa de que se revista. (...)*

*Dada a predominância do interesse público na indústria do petróleo, sob seus diferentes aspectos econômicos, militar e político, em nenhuma outra atividade cabe melhor a aplicação do art. 146 da Constituição, que permite à União monopolizar determinada indústria ou atividade".<sup>28</sup>*

A criação da PETROBRÁS correspondeu a uma afirmação do projeto de constituição de um capitalismo nacionalista frente aos interesses e pressões de empresas petrolíferas estrangeiras, tornando-se a PETROBRÁS um emblema do nacionalismo econômico brasileiro. Sua criação sintetizou várias demandas do sistema político do período tratado, tais como ideologia desenvolvimentista, crescimento da função do Estado no continente econômico, emancipação nacional, defesa nacional, nacionalismo econômico etc.

<sup>28</sup>Exposição do Gen. Horta Barbosa, ex-presidente do Conselho Nacional do Petróleo, publicada em "Documentos parlamentares" (CIV), Petróleo, Vol. V. Edição da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 1958, 6p. 169/197, citação extraída das pp.191, 192 e 197.

Mais do que a eliminação de um grave ponto de estrangulamento da economia, a criação da empresa deu resposta à crescente inquietação de alguns setores, como, por exemplo, o militar, com relação ao planejamento.

Para esses setores, a idéia de nacionalização dos centros decisórios da política econômica colocava-se com urgência cada vez maior, sendo mesmo fundamental ao planejamento pelo qual as forças produtivas deveriam articular-se dinamicamente.

Ocorre que a criação da PETROBRÁS se deu no limite do projeto de constituição de um capitalismo nacional, ou seja, foi um ato característico (talvez o mais expressivo, o mais performático) da extensão do nacionalismo que se podia praticar.

É importante ressaltar que a lei que aprovou a criação da empresa não cuidou de estabelecer o monopólio da comercialização do petróleo e seus derivados, os quais continuaram a ter sua comercialização realizada por empresas estrangeiras petrolíferas e suas subsidiárias no país.

De modo que a constituição da estatal - símbolo do modelo capitalista-nacionalista - não deslocou os interesses estrangeiros preexistentes; somente minou suas pretensões na área da indústria petrolífera.

Por isso é que colocamos que a fundação dessa empresa foi um ato nacionalista, sim, mas de um nacionalismo ambíguo, parcial e, sobretudo, possível; já que os limites colocados pela política econômica nacionalista foram habilmente contornados pelas nações hegemônicas, notadamente os Estados Unidos, num processo lento, longo, em que as possibilidades de expansão do modelo não-associado foram sendo minadas, como o mostrou o tempo histórico.

O Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira enunciou a seguinte definição quando candidato:

*"Sou, decididamente, pelo princípio da livre empresa consagrado no regime constitucional vigente. Tudo farei de minha parte para que o progresso do Brasil, resulte, principalmente, da atividade incessante, inteligente e dedicada dos homens de empresa, onde quer que se encontrem, na lavoura, na indústria, no comércio, sejam eles nacionais ou estrangeiros.*

*"Estou convencido, entretanto, de que a atitude do Governo no campo econômico não deve ser a de expectativa passiva, mas a de intervenção em apoio da iniciativa privada, orientando-a e suplementando-lhe os esforços, no sentido de acelerar-se o processo de acumulação de riquezas da coletividade e da divisão eqüitativa dos bens e benefícios do progresso.*

*"Todavia, deverá essa intervenção se processar no quadro de um plano de desenvolvimento em que se defina, de forma clara, o campo de ação da iniciativa privada e se delimite objetivamente o âmbito de atração direta do Estado coordenando-se esses dois setores, de modo que se evitem atritos, inibições ou excessos de investimentos simultâneos a absorverem fatores de produção limitados gerando pressões inflacionárias".(\*)*

---

(\*) PLANO de desenvolvimento industrial. Presidência da República/Conselho Nacional de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: BNDE, mimeogr, 1956.

### 9. GOVERNO KUBITSCHKEK - CAPITALISMO ASSOCIADO (1956/1960)

A ação estatal tomou nova direção, e a grande distinção entre esse governo e aquele que o precedeu (além do contraste político) foi a predominância de uma das tendências do movimento pendular<sup>29</sup> que tão bem caracteriza a recente história econômica do País polarizada entre seus dois modelos econômicos de desempenho, o de capitalismo-nacionalista e o de capitalismo-associado.

De fato, no governo Kubitschek ocorreu uma importante transição. De uma política econômica destinada a criar um sistema econômico nacional, migramos para uma outra política econômica, cuja estratégia de desenvolvimento acabou por fortalecer e expandir as bases de um capitalismo-associado.

Se deliberado ou casual, o caráter dessa transição só poderá ser compreendido em toda a sua abrangência se estudarmos o contexto mais geral em que se processou essa mudança.

Entre a deposição/suicídio de Vargas e a posse de Juscelino Kubitschek de Oliveira decorreram dezesseis meses de continuada crise política, onde vimos o País ser sucessivamente governado pelo Vice-Presidente, pelo Presidente da Câmara dos Deputados e pelo Presidente do Senado.<sup>30</sup>

A 11 de novembro de 1955, sob a chefia militar do Gen. Henrique Teixeira Lott, houve um Golpe de Estado, automeado golpe preventivo. Esse contragolpe quis evitar o

<sup>29</sup> Movimento pendular: expressão cunhada por Otavio Yanni.

<sup>30</sup> Respectivamente João Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos.

impedimento do candidato eleito, Juscelino Kubitschek, à Presidência da República.

As forças políticas antagônicas desenvolvidas nos anos anteriores conquistaram um espaço cada vez maior. A deposição de Vargas significou naquele momento a culminância do acirramento de antagonismos políticos e econômicos que se desenrolavam desde 1945.

Em 1956, sob a proteção do Exército, Juscelino Kubitschek foi empossado Presidente da República, inaugurando uma das mais significativas fases da história econômica da sociedade brasileira.

O período conheceu ampla e profunda transformação do sistema econômico nacional e é considerado como um divisor de águas na questão do planejamento, ou seja, o debate mais contemporâneo parece autorizar a hipótese de que é somente com o advento do Plano de Metas, que efetivamente se pode falar de planejamento no Brasil.

Toda a política governamental foi condensada no Plano de Metas, que pôde ser entendido como uma ampla ação conduzida pelo Estado, objetivando a aspirada implantação da estrutura industrial integrada. O Plano de Metas foi formulado no momento em que o processo de industrialização no País já não era mais induzido pelo estrangulamento do setor externo.<sup>31</sup> O sistema econômico já instalado no País foi quem norteou a orientação das políticas públicas. Assim, os investimentos governamentais e privados, nacionais e estrangeiros, foram determinados pelas condições e tendências colocadas concretamente pela infra-estrutura econômica preexistente. Tendo o Plano de Metas como objetivo acelerar o ritmo do desenvolvimento como um todo, notadamente a

<sup>31</sup> A esse respeito consultar: TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaio sobre a economia brasileira, 1972. mimeogr.

industrialização, a partir de investimentos em setores ou áreas consideradas potencialmente dinâmicas, aquelas áreas cuja conexão com as economias cênicas poderia ser aprofundada ou criada, ou seja, foram as relações de interdependência e complementaridade que mapearam o locus dos investimentos.

Assim podemos compreender o porquê dessas relações de interdependência e complementaridade, que surgem sempre ao nível das forças produtivas, terem-se tornado um ponto-chave na elaboração do Plano de Metas: Essas relações são uma das razões que tentam dar conta do como e porque o desenvolvimento econômico nacional deixa de ser determinado pelo estrangulamento do setor externo. Combinando-se a essa razão também o panorama político mundial dos anos 50, responsável pelas transformações e direção que assumiu o desenvolvimento econômico no País.

Nos primeiros anos da década de 50 a questão econômica europeia é desproblematizada pelas grandes empresas transnacionais e pelo governo norte-americano. O êxito do Plano Marshall, da Doutrina Truman e o Ponto Quatro, e mesmo o fim da Guerra da Coréia, propuseram para o capitalismo norte-americano a expansão de suas fronteiras. Isso ou o aprofundamento de seu deslanche em regiões onde, anteriormente, já se enraizara.

Dessa maneira, a Doutrina Truman e o Ponto Quatro fazem parte da mesma articulação histórica que criou a Missão Abink e o Plano de Metas. Visto dessa maneira, podemos dizer também que o Plano de Metas é um subproduto do movimento histórico (porque localizado) de que fazem parte o Ponto Quatro, a Doutrina Truman e a Missão Abink, senão, vejamos:

*"(...) Precisamos adotar um novo e arrojado programa para tomar as vantagens do nosso avanço científico e progresso industrial disponíveis para a melhora e o crescimento das áreas subdesenvolvidas.*

*Mais da metade da população mundial está vivendo em condições que se aproximam da miséria. Sua alimentação é inadequada. São vítimas de doenças. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. Sua pobreza é um obstáculo e uma ameaça tanto para eles próprios como para as áreas mais prósperas.*

*Eu creio que nós deveríamos tomar possíveis para os povos amantes da paz as vantagens do nosso acervo de conhecimento tecnológico com a finalidade de ajudá-los a realizar as suas aspirações de uma vida melhor. E, em cooperação com outros países, deveríamos encorajar investimentos de capital nas áreas que necessitam de desenvolvimento.*

*Com a cooperação do comércio, capital privado, agricultura e trabalho deste país, este programa pode aumentar grandemente a atividade industrial nas outras nações e, também, elevar substancialmente o seu padrão de vida (...)*

*O velho imperialismo - a exploração para o lucro estrangeiro - não encontra lugar em nossos planos. O que almejamos é um programa de desenvolvimento baseado em conceitos democráticos de negociações francas.*

*Todos os países, inclusive o nosso, poderão beneficiar-se amplamente de um programa construtivo para o melhor uso dos recursos humanos e naturais da Terra. A experiência mostra que o nosso comércio com os outros países se expande sempre que eles progredem industrial e economicamente.*

*Somente a democracia pode oferecer a força vitalizante para despertar os povos da terra para uma ação vitoriosa, não apenas contra os seus opressores, mas também contra os seus velhos inimigos: a fome, a miséria e o desespero".*<sup>32</sup>

<sup>32</sup>TRUMAN, Harry S. The point for program. Transcrito por Thomaz S. Brockway, trecho do discurso de posse do Presidente Truman onde foram apresentados os quatro pontos de um programa para a "Paz e Liberdade" em 20/01/1949.



Nessa diretriz de política externa especialmente formulada para as economias periféricas estão contidas as razões dos Estados Unidos para substituir o antigo imperialismo (inglês, francês, holandês, japonês) aliado pelo desfecho da II Guerra Mundial, pela recentemente conquistada supremacia norte-americana.

E assim justificou-se o envolvimento direto do governo e das empresas mais poderosas dos Estados Unidos nos assuntos dos países da região periférica.

A compreensão de porquê do Plano de Metas significou um momento inaugural no desenvolvimento das relações Estado/economia no País exige que se trabalhe - sempre combinadamente - com as duas razões apresentadas:

De um lado as demandas colocadas pela relação de interdependência moldadas pela época. Atingindo um ponto tal de desenvolvimento, o processo de industrialização exigia um nível de estímulo que não fosse mais o estrangulamento do setor externo. E por outro lado colocavam-se as demandas específicas à reprodução de capital em escala mundial.

Desse modo, após a consolidação da hegemonia norte-americana sobre a Europa e o Japão, o governo dos Estados Unidos e suas empresas de grande porte operacionalizaram, em sua amplitude, a reformulação das relações, com os países de economia periférica.

É somente nesse contexto que se tornam compreensíveis as condições que produziram a elaboração do Plano de Metas, já que o mesmo seria uma tradução possível de duas tendências em interação, as do capitalismo nacional e as do capitalismo mundial, agora capitaneado pelos Estados Unidos.

O mesmo contexto histórico que produziu o Plano de Metas trouxe em seu bojo outro componente de destaque; a questão do planejamento já ser uma idéia assimilada pela elite dirigente

e pela opinião pública. O debate técnico e político que percorrer a sociedade brasileira havia preparado os grupos sociais dominantes para dar sustentação às políticas públicas. Planejamento e desenvolvimento eram, agora, idéias quase indissociáveis para vastos segmentos sociais. Difundia-se a concepção de que o planejamento era uma técnica neutra, passível de aplicação em qualquer regime econômico, em diferentes fases do processo de desenvolvimento. O trecho do texto abaixo, formulado pelo Grupo Misto BNDE - CEPAL, ilustra bem nossa afirmação:

*"O primeiro ato de neutralidade da técnica de programação consiste em discutir as possíveis taxas de crescimento e decidir-se se deve recorrer ou não ao capital estrangeiro e em que medida, a fim de atingi-las. Como já se mencionou, existem, do ponto de vista econômico, diversas soluções e a sua escolha dependerá, inevitavelmente, de considerações de ordem política e social. O papel da técnica está em apresentar com toda a objetividade, as diversas alternativas, explicando os requisitos e os prováveis efeitos de cada uma. Deve-se determinar, por exemplo, se é necessário comprimir o consumo corrente a fim de não se recorrer à contribuição de capital estrangeiro ou estabelecer os volumes diversos dessa contribuição, no caso de ser a mesma necessária, segundo a forma, em que se deixe crescer o consumo relativamente à poupança, na medida que aumente a renda. Ainda com relação a este problema, a técnica de programação deverá examinar com objetividade as várias possibilidades que se apresentam, mediante o uso do instrumento tributário ou de outros expedientes, de sorte a estabelecer, em cada caso, seus efeitos sobre a distribuição da renda e do consumo dos diversos grupos sociais.*

*Essa neutralidade da técnica de programação não é apenas recomendável no definir funções; é também desejável porque fortalece a autoridade moral e o poder de persuasão dos que a elaboram. A programação é um processo extremamente complicado, que exige a colaboração de importantes forças coletivas. Para obter essa cooperação é indispensável a apresentação imparcial das possíveis metas e das diversas*

*alternativas existentes para sua consecução. A meta final de qualquer programa é obter aumento substancial do consumo futuro, o que, inevitavelmente, exige a elevação do nível de investimento, que por sua vez, impõe uma moderação no ritmo de crescimento do consumo presente. A clara compreensão dessa necessidade, de aumentar o coeficiente de investimento, somente se conseguirá com apoio de importantes setores da opinião pública. Sem este apoio não seria possível executar eficazmente um programa de desenvolvimento, por mais razoável e bem concebido que seja".<sup>33</sup>*

Alguns fatores facilitaram a incorporação dessa idéia mas atribuímos ao desempenho da CEPAL e a nova política externa norte-americana um acréscimo de peso a esse processo de aceitação: Desde 1948 trabalhando a questão do desenvolvimento econômico da América Latina, numa linguagem assimilável por várias correntes políticas hegemônicas em diversos países latino-americanos, o discurso cepalino popularizou a técnica do planejamento, que acabou por revestir-se de um caráter de Abre-te Sésamo para as economias periféricas alcançarem o mesmo patamar de desenvolvimento verificado nas economias cênicas, conforme acreditava-se ser possível, na época.

Quanto a nova política externa norte-americana também ser considerada elemento facilitador, está no fato desta relacionar-se diretamente à recente aceitação da alternativa de planejamento governamental em economias periféricas por parte do governo norte-americano e por expressivos setores empresariais daquele país.

O freqüente mergulho em crises sócio-políticas, típico dos países em luta pela industrialização, eram um mal maior se comparado a ativa participação do Estado na economia; até porque, naquele momento, isso representava uma garantia

<sup>33</sup>YANNI, Otávio. op.cit. Apud Grupo Misto BNDES/CEPAL, parte I.

política e econômica para os investimentos das grandes empresas.

Assim, vimos que durante o governo Kubitschek ocorreu um aprofundamento - ainda maior do que o que fora vivenciado no governo anterior - das relações Estado/economia, sendo inegável a importância que o Plano de Metas assumiu nesse processo ao reformular substancialmente as relações entre poder público e sistema econômico. Mas é importante realçar que não foi a multiplicação das funções do poder público que explicará a transformação qualitativa que o Estado brasileiro sofreu durante o governo Kubitschek. Essa explicação nos é dada pela especificidade da política econômica adotada, cuja estratégia de desenvolvimento consolidou um modelo econômico que reinterou o fundamento histórico-econômico em que se baseou a lógica do sistema, ou seja, expandiu e consolidou as bases de um capitalismo dependente, ou associado.

Quatro grandes realizações tornaram-se símbolos do governo Kubitschek, a SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, a OPA - Organização Panamericana, a construção de Brasília no Planalto Central e o Plano de Metas. A grosso modo, podemos dizer que um mesmo movimento visava a resolução de muitas variáveis.

O Plano de Metas, aspirava uma transformação da estrutura econômica nacional através da reformulação das condições concretas de interdependência com as econômicas cênicas, ou seja, com o capitalismo mundial. A OPA destinava-se a redefinir novos rumos ao relacionamento Brasil/Estados Unidos e ao mesmo tempo requalificar a posição geo-político-militar assumida pelo País no contexto da América, já que a visita do então Vice-Presidente Nixon provocará uma vaga de violenta oposição que deixara um saldo de prejuízo à ideia da união pan-americana. A Sudene, por sua vez, tentaria dar conta do somatório crescente de problemas econômicos e políticos que se desencadeavam na principal região-problema do País.

Aquela fora criada num momento em que as desigualdades profundas da sociedade nordestina adquiriram conotações pré-revolucionárias, demandando assim que os grupos dirigentes e o Governo Federal agissem politicamente para controlar e administrar as tensões sociais.<sup>34</sup> crescentes. Situação que derivava fundamentalmente da inexistência de uma política global de desenvolvimento econômico para a região, até então adiada em nome de soluções parciais adotadas, que o tempo mostrou serem ineficientes.

Mas é com o Plano de Metas que se instrumentalizou a política econômica do governo Kubitschek. Dentre seus objetivos mais gerais constava abolir os pontos de estrangulamento da economia por meio de investimentos estatais, a expansão da indústria de base<sup>35</sup> e o estímulo de investimentos privados, nacionais e estrangeiros. Além disso, visava-se estimular a poupança nacional e promover a modernização do sistema produtivo. O aumento da taxa anual de investimentos deveria ser obtida por meio de medidas que visassem os seguintes pontos:

*a) aumentar o fluxo de capitais estrangeiros, seja sob a forma de investimentos diretos, seja por empréstimos a longo prazo ou, ainda, pelo recurso aos créditos comerciais a prazo médio;*

*b) aumentar o volume da poupança nacional, seja através do combate à inflação, para incentivar a poupança voluntária, seja pela imposição de tributos ou o recurso a empréstimos compulsórios;*

*c) coordenar os investimentos públicos de modo a orientá-los para aquelas obras de maior produtividade por unidade de capital aplicado, evitando a sua pulverização e concentrando*

<sup>34</sup>Desacomodação das massas camponesas a soluções de estilo oligárquico-coronelismo.

<sup>35</sup>Principalmente, indústria automobilística, indústria pesada e de materiais elétricos pesados.

*maciçamente os recursos existentes na complementação das obras encetadas;*

*d) orientar os investimentos privados com o objetivo de aumentar a sua produtividade, canalizando-os para os setores de maior importância da economia nacional, e desincentivando o investimento suntuário ou improdutivo".<sup>36</sup>*

A natureza do Plano de Metas e as condições políticas sob as quais ele seria executado dependiam, em larga escala, da entrada de capitais e tecnologias estrangeiras. Daí a ênfase que este programa de desenvolvimento econômico reservava a esses recursos.

Tal política de industrialização demandava condições de estabilidade política, monetária e, sobretudo, condições de estabilidade institucional. Quando em 1956, sob a coordenação de Lucas Lopes, uma Missão Brasileira apresentou aos diretores do Export-Import Bank os principais objetivos e diretrizes do plano de desenvolvimento brasileiro, o que estava de fato colocando-se era o comprometimento do governo com um programa de desenvolvimento econômico em que coubesse estabilidade cambial, monetária e política. De fato, é após 1956 que ocorre um surto de interesse por parte dos capitais estrangeiros pelo desenvolvimento industrial do País.

O programa governamental, que ao todo somava trinta metas, foi responsável por um desenvolvimento acelerado e relativamente integrado do conjunto do setor industrial. A análise de Carlos Lessa é bastante explicativa quando coloca que:

*"A conclusão do Plano de Metas, de certa forma, coincide com a finalização do longo processo de diversificação industrial atravessado pela economia brasileira no contexto do modelo de desenvolvimento por substituição de importações. A*

<sup>36</sup>PLANO de desenvolvimento industrial. op.cit.

*industrialização induzida pelo estrangulamento externo, que caracteriza o modelo, iniciada na depressão de 1929, teve seu coroamento e sublimação na segunda metade do último decênio. Neste período, sob o esquema do Plano de Metas, foram superadas as anteriores taxas de crescimento da economia. No período 57-61 o PIB cresceu 7,9% a.a., contra 5,2 a.a. no quinquênio precedente. Tal resultado decorreu do esforço concentrado de inversões na montagem de um sistema industrial integrado em termos verticais, onde se fizessem presentes, com peso, setores produtores de bens de capital e de insumos básicos. Se bem que esta estrutura industrial ainda apresente algumas desconexões, o principal foi realizado. Em termos qualitativos, o Brasil abre a década dos 60 com um perfil industrial de economia madura. Algumas indicações sintetizam o esforço realizado. O setor de transportes cresceu a 88% no período 57-61. Na última década a renda média do homem empregado no setor industrial praticamente dobrou".<sup>37</sup>*

Essa expansão foi qualificada como integrativa, quer dizer, se realizou consoante as exigências de interdependência e complementaridade específicas do sistema econômico vigente. Ocorreu uma diferenciação interna do sistema econômico, e não apenas substituição de importações.

Contudo, é fundamental não perder de vista a questão de que a substituição de importações não é um processo que automaticamente traz em seu bojo a transição para uma fase de desenvolvimento econômico auto-sustentado. Muito pelo contrário, nos moldes em que se verificou a transformação interna da estrutura industrial do País, o que de fato ocorreu foi a ampliação e o aprofundamento das relações estruturais de dependência.

A modificação e aprofundamento das conexões externas do sistema econômico brasileiro se viabilizaram por intermédio de medidas tomadas pelo governo, bem como a redefinição das

<sup>37</sup>LESSA, Carlos. op.cit.

condições institucionais reguladoras de entrada e saída de capitais, tecnologia e *know-how* empresarial. Dentre essas medidas, destacamos a Instrução nº. 113 da SUMOC, que visava criar um clima propício aos investimentos assumidos pelo poder público nos anos 50. Na época tratava-se de um conjunto de condições indispensáveis para a permanência do fluxo de capitais, tecnologia e *know-how* empresarial imprescindíveis à realização das metas do plano governamental. Isto é, urgia garantir as condições favoráveis aos investidores interessados na economia do País.

A consequência desse movimento foi a configuração de um novo estágio no longo processo de internacionalização da economia nacional. A estrutura do setor industrial - agora setor líder no processo de acumulação de capital - tornou-se ainda mais integrada à economia mundial. O novo estágio da economia brasileira definiu-se como mais um elemento ampliador desse grau de integração, reforçando laços de dependência. Como resultante desse processo, houve uma inversão no eixo decisório, quer dizer, as decisões sobre política econômica, política de produção e novos investimentos de muitas empresas passaram a ser tomadas no exterior ou em combinação com as decisões tomadas pelas matrizes.

A partir da execução da política do Plano, portanto, cresceu muito a importância absoluta e relativa das empresas associadas a grandes empresas, grupos e conglomerados multinacionais, sendo amplamente debatido na época o problema da desnacionalização da economia do País.

Provavelmente mais do que qualquer outro tipo de ingerência na economia, o sentido trazido pelo Plano de Metas foi de fato uma requalificação na figura e nos possíveis papéis do Estado.

A grande distinção que o Plano de Metas estabeleceu entre a política econômica adotada no governo Kubitschek e a do governo que o precedera, foi o fato de que a intervenção estatal

na economia deixara de basear-se na idéia de emancipação e autonomia.

Essa nova interação entre Estado e economia não privilegiou só a industrialização. O período vivenciou a reelaboração dos laços poder público/sistema econômico também em nível ideológico.

O governo Kubitschek enfocou a questão do desenvolvimento de modo semelhante ao governo Vargas: para ambos a idéia de desenvolvimento estava contida no conceito de industrialização. Ocorre que o conceito de industrialização para Kubitschek vinha deslocado da idéia de autonomia e por isso sua política de desenvolvimento econômico conjugava industrialização com capital estrangeiro. O que apontava uma mudança aguda na ideologia do desenvolvimento.

No governo Vargas a emancipação do País tentou-se viabilizar através da nacionalização das decisões sobre políticas públicas, ou seja, queria-se uma sociedade cujos centros de decisão estariam livres das determinações imanentes da dependência estrutural, historicamente constituída. No governo Kubitschek, a realização do desenvolvimento por intermédio da redefinição das condições de dependência foi o que de fato ocorreu.

Em ambos os modelos o ponto chave era o modo pelo qual deveriam se consubstanciar as relações entre o subsistema econômico do País e o capitalismo mundial.

É importante ressaltar que ambos os esquemas coexistiam no cenário político dos dois governos.

O País jamais rompeu as imbricações do processo histórico que estabeleceu um sistema de relações internacionais onde lhe coube uma posição específica, a de periférico ao centro do sistema. O quadro das relações internacionais modificou-se em várias ocasiões, com as inúmeras crises do capitalismo

mundial. A conjuntura dessas crises abriu oportunidades de emancipação das decisões sobre política econômica e dinamização da economia nacional. Durante os anos do governo Vargas tentou-se aproveitar essas oportunidades para edificar um sistema econômico nacional liberto das determinações históricas estruturais. Entretanto, esse projeto nacional sucumbiu à contradição entre as estruturas de dependência e o percurso da constituição do Estado Nacional. O governo Kubitschek vivenciou essa mesma contradição, só que de forma atenuada: o nacionalismo de seu projeto de desenvolvimento era exclusivamente ideológico, tático e retórico<sup>38</sup>. Tático, porque concessão às forças sócio-políticas

<sup>38</sup>Nota do Autor: Quando em 1955 JK é empossado Presidente da República, o que implicou na remoção das forças políticas instaladas na máquina estatal após o suicídio de Vargas, os estamentos progressistas da sociedade civil que apoiaram a campanha eleitoral de JK temeram que este assumisse uma posição conciliatória de tal ordem que diluísse o conteúdo democrático desenvolvimentista do programa com o qual se elegera, obtendo o apoio popular. Para atenuar as resistências à sua posse, Juscelino fez concessões tão amplas na composição de seu ministério que, à exceção do General Lott, seu gabinete era de uma homogeneidade entreguista no mínimo preocupante para os setores nacionalistas. Diante do complexo político reunido em torno de JK, fez-se mister a vigilância e a cobrança dos compromissos formados anteriormente. Condicionada à viabilização desses compromissos, formou-se a "Liga de Emancipação Nacional", destacando-se por dar solidariedade a JK quando do cumprimento desses compromissos. Através do jornal Emancipação, órgão da Liga, debateu-se abertamente as grandes questões nacionais da época e, obviamente, a problemática mineral foi exaustivamente discutida, sendo retirada, desse modo, da privacidade de certos ministérios que não admitiam a discussão pública de grandes negócios no setor mineral. Os grandes negócios situavam-se no controle do subsolo, sobretudo para os minérios imprescindíveis a fins militares, relacionados com energia atômica. A tremenda batalha desenvolvida nesse terreno acabou entretanto por instituir em lei o monopólio estatal dos minérios radiativos. Ao lado da disputa do urânio, processava-se a luta pelo Vale do Paraopeba. Uma e outra constituíram-se em tema de um Congresso Nacional de Defesa dos Minérios, promovido sob os auspícios da Liga de Emancipação Nacional. Pode-se seguramente sustentar que o monopólio estatal do comércio de minérios para a energia nuclear foi conquistado naquele congresso. Ato dessa natureza permitiram conjugar e multiplicar forças populares dispersas. Isto aconteceu no conclave a que nos referíamos, que deu cobertura ao

com as quais precisou compor-se e ideológico porque ideológico era o nacionalismo dessas forças, já que não fora formulado mediante análise objetiva das possibilidades concretas da formação social brasileira de então. Além disso, a política governamental implementada promovia um surto notável de desenvolvimento econômico. Com a possibilidade de conciliação dessas duas entidades antagônicas de seu governo - política econômica internacionalizante e discurso nacionalista - asseguravam-se todas as condições necessárias à promoção do aceleração econômico baseado no modelo capitalismo associado da economia brasileira.

---

notável esforço de Dagoberto Sales e outros para conseguirem a importante lei sobre minérios atômicos. Estava inicialmente marcado para o congresso reunir-se em Belo Horizonte em maio de 1956, e a Comissão Executiva era presidida pelo Deputado Milton Reis, Vice-Presidente da Assembleia Legislativa do Estado. Ante a pressão oficial do Estado, não houve possibilidade de concretizar a iniciativa, que foi transferida para o Rio, nos dias 9, 10 e 11 de junho. Sob a presidência do General Edgard Buxbaum, tomaram parte no ato o representante do Ministério da Guerra, General Henrique Lott, o líder da maioria, Deputado Vieira Mello, dezenas de deputados federais de todos os partidos, deputados estaduais, vereadores, oficiais das forças armadas, magistrados, técnicos, dirigentes sindicais vindos de todos os estados. Fonte: PEREIRA, Osny Duarte. *op.cit.*

## 10. PLANO DE METAS E POLÍTICA MINERAL

---

A partir dos anos 40 deram-se várias tentativas de coordenação, controle e planejamento da economia brasileira. Atuando mais como propostas de orientação racional da economia, essas tentativas não chegaram a se enquadrar na noção de planejamento propriamente dito<sup>39</sup>.

À margem do processo de industrialização verificado no Brasil, surgiram alguns pontos de estrangulamento que caracterizavam o desequilíbrio entre o parque industrial privado e os sistemas de geração de energia e transporte. Exigindo vultosos recursos e apresentando longos períodos de maturação e baixa rentabilidade, esses setores não atraíam o interesse de investidores privados, passando o governo a assumir a função de investidor supletivo. Nossa indústria intermediária não acompanhava o crescimento do setor produtor de bens de consumo o que em parte era consequência da falta de critérios no sistema de estímulos à substituição de importações.

Visando desempenhar tarefas de complementação à estrutura econômica preexistente surgiu o Plano de Metas, que compatível com os interesses privados da época, também tinha por objetivo reduzir o custo de operação para obtenção das mencionadas tarefas. O Plano foi elaborado por uma equipe de técnicos que incluía, entre outros, nomes como Roberto Campos e Lucas Lopes. O Plano foi implementado pelo Conselho de Desenvolvimento, órgão criado pelo governo Kubitschek especificamente para esse fim.

Era objetivo basilar desse governo a instalação de um setor produtor de bens de capital. Ocorre que esse setor encontrava-

---

<sup>39</sup>Missão Cooke (1948), Missão Abink (1948) e Plano Salte (1948), um esforço de racionalizar o processo orçamentário.

se vinculado à questão do controle do comércio exterior, consequência das dificuldades advindas do balanço de pagamentos. De modo que a capacidade limitada de importação imposta por essas dificuldades é que, por assim dizer, conduziu à percepção de que os bens a serem produzidos internamente deveriam ser definidos em metas prioritárias. Deveriam, sobretudo, ser avaliados pelo potencial de impacto estrutural, ou seja os efeitos que a produção interna desses referidos bens gerariam no conjunto da economia do País.

A dinâmica da economia brasileira foi modificada pela política de substituição de importações de bens de capital verificada no período de consecução do Plano de Metas. Sua execução tornou-se exitosa devido principalmente as vultosas inversões de capitais internacionais aplicadas na economia do País, sustentadas que foram por uma política extremamente liberal para os capitais estrangeiros que aqui ingressavam. As primeiras tentativas de planejar o desenvolvimento no Brasil já objetivavam colocar o setor mineral como fornecedor de insumos básicos para o setor de transformação industrial e como exportador de bens minerais, predominantemente o ferro, conforme está colocado na Meta 26.<sup>40</sup>

<sup>40</sup>Meta 26: era a meta relativa à exportação do minério de ferro, que foi estudada por dois grupos de trabalho em consonância com resolução adotada por uma comissão de estudos presidida pelo Ministro da Fazenda, José Maria Alkimin. Faziam parte dessa comissão o Diretor do DNPM, Mário da Silva Pinto, o Presidente da CVRD, Francisco de Sá Lessa, o Diretor do BNDE, Roberto Campos, e Lucas Lopes que então acumulava as funções de Secretário do Conselho de Desenvolvimento e de Presidente do BNDE. As metas relativas ao setor mineral distribuíam-se entre os setores de energia e indústrias de base, revestindo-se de grande importância, já que o êxito de suas propostas viabilizariam o desenvolvimento dos setores em que se incluíam e, sobretudo, carrearão divisas via exportação. A meta visava o aumento da exportação de ferro de 2.500.000 para 8.000.000 toneladas e preparação para exportação de 30.000.000 no próximo quinquênio. FONTE: Conselho de Desenvolvimento, Setor Energia (Resumo das Metas). Biblioteca do BNDES

Destinado ao desempenho das tarefas de complementação a infra-estrutura preexistente, o Plano de Metas enfatizou esse binômio, garantindo a continuidade do programa siderúrgico implantado e, com isso, viabilizando a instalação de indústrias recém-nascidas, como por exemplo a automobilística e a de construção naval.

A política desenvolvimentista do governo Kubitschek favoreceu uma orientação nitidamente liberal e com apelo ao capital estrangeiro para o setor mineral. Em 1957 Lucas Lopes encaminhou ao Ministro da Fazenda um relatório com os resultados alcançados pelo grupo de trabalho dedicado ao mercado mundial do ferro e das reservas exportáveis do Brasil. O relatório, que consistia de dois volumes com sugestões para a ampliação das exportações brasileiras de minério de ferro, veio a constituir o célebre Documento 18 do Conselho de Desenvolvimento. O documento sugeria a revisão da legislação minerária para que se viabilizassem os necessários incentivos à exportação em grande escala do minério, a definição das condições e limites de acordo com os quais deveriam ser tentados os empréstimos e/ou participação direta de capitais transnacionais. E embora resguardasse os interesses de segurança nacional no tocante aos meios de transporte, o documento era imperativo ao colocar que "a necessidade indiscutível de recursos financeiros externos, em face do elevado montante de investimentos necessários à exportação maciça", deveria conduzir a adoção de "uma política que garanta aos capitais estrangeiros uma justa remuneração e uma segurança satisfatória de juros razoáveis e reembolso".<sup>41</sup>

Endossando as sugestões contidas no Documento 18 foi criado o GEMF - Grupo de Exportação de Minério de Ferro, ainda em 1957, tendo como objetivo central implementar as resoluções do documento.

<sup>41</sup>COMPANHIA VALE DO RIO DOCE. 50 anos de história/Cia Vale do Rio Doce. Rio de Janeiro: CVRD, 1992.

A orientação contida no Documento 18 suscitou movimentada polêmica na imprensa e no Congresso Nacional, onde chegou a ser rotulado de "entreguista".<sup>42</sup>

*"No governo de Juscelino Kubitschek (1956/1960) essas posições travaram, inicialmente, um amplo debate sobre os chamados minerais atômicos, com a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Problema de Energia Atômica em 1956 (Leal, 1982; Pereira, 1990) e mobilizações populares como a Semana Popular de Defesa dos Minérios, realizada no Rio de Janeiro (Pereira, 1967). Ao término do mandato presidencial, o debate se acirrará novamente com as discussões da proposta de Hanna Mining Company para a exportação de minério de ferro em grande escala, o que provocará a instalação de uma comissão parlamentar de inquérito para estudar o problema dos minérios de ferro e de manganês".<sup>43</sup>*

Juscelino fora empossado num momento em que a situação mundial do minério de ferro era particularmente crítica; a produção de aço já superava índices anteriores aos da Segunda Guerra Mundial, e países como Estados Unidos, Japão e parte da Europa alarmavam-se com a perspectiva de breve esgotamento de suas fontes locais. O Terceiro Mundo punha em marcha um processo de instalação de suas próprias siderúrgicas, alterando o tênue equilíbrio em que se mantinham as nações ricas e industrializadas. Era mister, portanto, para o grande capital estrangeiro atuante em mineração, adquirir suas próprias minas em países detentores de grandes jazimentos.

<sup>42</sup>O debate da política mineral polarizou-se entre posições políticas que ficaram conhecidas como nacionalistas e entreguistas. Esses dois pólos ideológicos não eram novos na polêmica sobre os recursos minerais brasileiros e podem ser percebidos desde o início do séc. XX, passando por momentos de disputa acirrada na campanha do Petróleo é Nosso, no começo dos anos 50, durante o segundo governo de Getúlio Vargas.

<sup>43</sup>ALMEIDA, Julian Garcia Alves. O debate da política mineral dos anos 60. A Comissão Parlamentar de Inquérito para estudar o problema do ferro e do manganês no Brasil (1960/1963). Dissertação apresentada ao Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, para obtenção do título de Mestre em Geociências, 1992.

Para tanto, era preciso persuadir os governantes desses países que, sem associação ao capital estrangeiro na propriedade das minas, seria inviável a exportação mineral planejada. O discurso do grande capital defendia a tese de que o país que naufragasse numa tentativa de desenvolvimento autônomo veria passar a era do ferro, o qual seria substituído por qualquer outro metal industrialmente mais vantajoso, ficando obsoletas as suas jazidas. Curiosamente, mais de trinta anos passados, por ocasião da redação da Carta Constitucional de 1988, esses mesmos argumentos ainda voltariam a ser usados; dessa vez para combater o Art. 176 que dispunha que a pesquisa e a lavra de recursos minerais somente poderiam ser efetuados mediante autorização da União, por empresa brasileira de capital nacional.

Nesse período assistimos a corrida das empresas siderúrgicas ao Brasil com o objetivo do controle de minas cativas. Facilitando a viabilização dos negócios dessas empresas junto à administração federal, estava a Consultec, empresa de advogados administrativos que contava com nomes como Roberto Campos, Lucas Lopes e Mário Silva Pinto em seus quadros. Um dos clientes da Consultec foi a mineradora americana Hanna Mining, que na época do governo Dutra, não conseguindo as benesses concedidas à Bethlehem Steel no caso do manganês da Serra do Navio, movia-se agora em direção às jazidas ferríferas do Vale do Paraopeba. Em 57 a Hanna comprou as ações da Saint John e recebeu 15.000 alqueires no Vale do Paraopeba, a Cia de Mineração Nova-limense e mais a mina de ouro de Morro Velho. Não lhe conferia essa compra o direito de explorar minérios de ferro. Legalmente a Saint John só poderia vender-lhes as terras adquiridas ainda no Império; direito ao subsolo não tinha, já que não era sociedade mineradora organizada no Brasil e, pelo Código de Minas, não manifestou minas de ferro, somente jazidas. A única mina que manifestou, de acordo com o Código, foi a mina de ouro de Morro Velho. A Cia de Mineração Nova-limense não requereu lavra de ferro e, portanto, a rigor, preparava-se para atividade de exploração das jazidas de ferro



de suas terras, o que significava dizer que arrendou o que era patrimônio da União, já que a Constituição de 1934 separara a propriedade do solo da propriedade do subsolo, só podendo este ser explorado mediante concessão do poder público. Com a Constituição de 1937 extinguiu-se o direito de minerar aos estrangeiros, mesmo que apenas como sócios; com o Decreto-Lei nº 66 as jazidas e minas não manifestadas são incorporadas ao domínio da União. Ao comprar as ações da Saint John, a Hanna não adquiriu nada, não tornou-se a proprietária nem de minas, nem de jazidas. Transferida a Hanna o direito de explorar as jazidas de ferro (através da Cia de Mineração Nova-limense) a Saint John estava, na verdade lhe transferindo o que era da União.

O processo para deter o controle do Vale do Paraopeba ficou transparente quando a Hanna pediu junto ao DNPM uma retificação no registro, afirmando que lavrara as jazidas em pequena escala antes de 1930, com o óbvio propósito de trazer o que era da União para o patrimônio da Nova-limense.

Este ato resultou em 31 concessões para explorar jazidas de minério - decretos presidenciais de JK - passando a Hanna a controlar das reservas mais importantes do Quadrilátero Ferrífero de Minas Gerais.

Embora avalizado tecnicamente pelo DNPM, esse controle foi posteriormente anulado por Jânio Quadros e João Goulart.

*"As imensas reservas de ferro brasileiras, virtualmente inexauríveis aos níveis de produção da época, e o nível de produção relativamente baixo da CVRD (menos de 5 milhões de t/ano) eram os argumentos básicos dos defensores, ao nível das instâncias decisórias governamentais, para que desse permissão à entrada de capital externo, garantindo as metas de exportação propostas para 1960 e 1965 de, respectivamente, 10 a 30 milhões de toneladas de ferro. Por outro lado, a CVRD e o governo de Minas Gerais estavam vivamente interessados em obter os direitos da HANNA, a primeira para expandir as suas limitadas reservas*

*que restringiam, na época, grandes projetos de expansões futuras e o segundo para viabilizar um sonho antigo de criação de uma siderurgia sob controle do governo do Estado".<sup>44</sup>*

O projeto da Hanna pretendia entrar em atividade plena num período de três anos, objetivando extrair no Brasil e de suas minas nos EUA um total de 26 milhões de t/a de ferro, o que lhe conferiria a posição de maior produtora do mundo. O projeto compreendia ainda a absoluta independência do proprietário da mina, desde a extração e transporte do minério até seu desembarque em porto próprio. A Hanna preconizava ainda duas administrações para a Central no Brasil, uma subordinada ao governo e outra subordinada à mineradora norte-americana, visando dirigir tráfego de minérios da linha da Central. O projeto seria conduzido pela Mineração Águas Claras (consórcio de usinas de aço inglesas, alemãs, e a Hanna). A Hanna entraria com participação minoritária, porém com o controle de outra subsidiária, a Indústria Mineral do Vale do Paraopeba. Essa aparente posição secundária da Hanna no projeto visava atenuar a forte oposição que a opinião pública lhe movera.<sup>45</sup>

Largamente utilizado para demonstrar identidade entre o pensamento da mineradora Hanna e o do Conselho de Desenvolvimento, o Documento 18 chegou a ser aprovado pelo Ministro José Maria Alkimin, mas em todo o governo Kubitschek, apesar de ter alcançado alguns avanços, como os comentados, o projeto Hanna não chegou a deslanchar. Encontrou forte resistência em diversos setores sociais, que culminaram por refletir-se no Congresso Nacional provocando a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI na Câmara dos Deputados. O governo Kubitschek está em seu término quando a CPI se instalou a 22 de junho de 1960, em

<sup>44</sup>FERNANDES, Francisco Rego Chaves. et alii. Os maiores mineradores do Brasil: perfil empresarial do setor mineral brasileiro. Brasília: CNPq/EMEP Editorial Ltda, 1982.

<sup>45</sup>PEREIRA, Osny Duarte. op.cit.

meio a grande mobilização do processo eleitoral para a Presidência da República.

"O fato dos executivos da HANNA, no exterior e no País, terem, todos eles, importantes cargos políticos no governo norte-americano, pode ser apontado como uma das causas imediatas que forneceram argumentos para uma contestação mais direta às atividades da HANNA no Brasil.

Segundo Mikesell: "enquanto era natural que George Humphrey tivesse um especial interesse nas operações do Brasil, a imprensa brasileira enfatizou o fato de ter ocupado o cargo de Secretário do Tesouro do governo de Eisenhower. Por sua vez, Herbert Hoover Jr., filho do ex-presidente Hoover e antigo vice-secretário de Estado do gabinete do presidente Eisenhower, também visitou o Brasil em 1960, mas como acionista da St. John e não como representante da HANNA. Mais tarde Hoover tomara-se diretor da HANNA. John W. Foster Dulles, filho de um secretário de Estado foi contratado pela HANNA para representar seus interesses da empresa no Brasil. Dulles tinha longa experiência em atividades minerais na América Latina. Mais tarde, a HANNA enviou John J. McCloy, antigo presidente do Banco Mundial e ex-embaixador americano na Alemanha Ocidental, para realizar conversações com a administração do presidente Castelo Branco. McCloy era consultor de empresa jurídica nova-iorquina e tinha uma longa experiência em finanças e negociações com governos estrangeiros. Qualquer pessoa familiarizada com o sistema político americano sabe que estas visitas de personalidades políticas norte-americanas que tinham estado associadas, direta ou indiretamente, com a administração americana (antes de 1960) não constituem uma pressão política por parte dos Estados Unidos sobre o governo brasileiro para assegurar favores à HANNA. Enquanto eu sugiro que o recurso a altos funcionários do governo americano foi apenas uma coincidência, não seria necessário ser um exímio estudante da conjuntura brasileira para reconhecer as desvantagens desse procedimento sobre um ponto de vista político".

É de salientar o fato de a HANNA, num esforço de melhorar a sua imagem política, ter convidado o Dr. Lucas Lopes (ex-Ministro

das Finanças do governo Kubitschek e fundador com os já citados Srs. Roberto Campos e Otávio de Bulhões, entre outros, da empresa de consultoria Consultec) para presidir a Cia Novalimense. Até hoje, o Dr. Lucas Lopes faz parte da diretoria da St. John d'El Rey Mining".<sup>46</sup>

Em relação às outras Metas previstas para o setor mineral podemos dizer o seguinte:

- a) Carvão Mineral: viabilizando as grandes reservas existentes no Rio Grande do Sul e Paraná. - aumento de produção de 2 para 3 milhões de t/a, de 1955 a 1960, visando também a utilização no local, para fins termelétricos, dos rejeitos e tipos inferiores de minério. Meta a ser cumprida em 1960.
- b) Petróleo: aumento de produção em cerca de 14 vezes, de 6800 barris para 100.000 barris diários. Meta a ser cumprida em 1960.
- c) Setor Mineiro-Metalúrgico;
  - c.1) Siderurgia: ampliação da capacidade de produção de aço duplicando-a de 1 milhão de toneladas para 2 milhões em 1960 e para 3,5 milhões em 1965.
  - c.2) Alumínio: ampliação da capacidade de 2,6 mil toneladas para 18,8 mil toneladas em 1960 e 42,2 mil toneladas em 1962.
  - c.3) Metais não ferrosos: previa a expansão da produção de uma ampla gama de metais não-ferrosos (cobre, chumbo, estanho, níquel etc.).
- d) Setor de Exportação: ampliação da exportação de 2,5 milhões de toneladas para 8,0 milhões de toneladas, com

<sup>46</sup> FERNANDES, Francisco Rego Chaves. op.cit.

a implantação de infra-estrutura de mina e transporte para 30,0 milhões.

Avaliando-se os quatro anos de execução do projeto Planos de Metas verifica-se que no setor de mineração, de forma geral, as metas foram alcançadas, exceto no que se refere ao setor de exportação, onde a meta não foi atingida, devido as questões políticas já atrás abordadas.

Quanto aos outros segmentos verificamos que:

- a) Carvão Mineral: Foram construídas termelétricas (Candiota, Charqueadas, Figueiras, São Jerônimo e Capivari), ao mesmo tempo em que se mecanizavam mais as minas e se racionalizavam os custos de transporte e também houve ampliação na produção de carvão siderúrgico para atender à demanda desse parque industrial.
- b) Petróleo: Através de alteração legal no imposto sobre combustíveis, o governo gerou as receitas necessárias ao aumento da meta de produção interna de petróleo. Houve duplicação de reservas cubadas e a produção aumentou até ao valor fixado, de 6.000 barris para 100.000 barris diários. Com isso, as importações de petróleo só representavam em 1960, 40% das necessidades brasileiras, sendo os 60% restantes supridos assim pela produção brasileira da Petrobrás. Foram também muito ampliadas a atuação em pesquisa de novos campos petrolíferos e construídas novas refinarias, bem como ampliadas várias outras.
- c) Setor Mineiro-Metalúrgico:
  - c.1) Siderurgia: A meta foi parcialmente cumprida na parte de ampliação das siderúrgicas existentes, a Belgo Mineira, Volta Redonda e Cia Ferro e Aço de

Vitória. Mas os novos projetos COSIPA e USIMINAS demoraram mais tempo que o previsto.

- c.2) Alumínio: As metas previam estímulos a novos projetos privados (nacional e estrangeiros) e ampliação do grupo VOTORANTIM e ALUMINAS, já instalados, para atender ao consumo interno de 1960, estimado em 46 mil toneladas.
- c.3) Metais Não-Ferrosos: Para cobre, foi ampliada a produção das minas do Rio Grande do Sul, no chumbo quadruplicada a produção de São Paulo e Bahia e o zinco, de uma produção zero, passou para 7000 toneladas anuais.

## 11. BASTIDORES DE UMA ÉPOCA: GOVERNO QUADROS E GOULART, INSUSTENTÁVEL CRISE NO PODER (1961/1964)

Durante os anos de 1961 a 1964 tornaram-se transparentes alguns problemas cruciais gerados pelo tipo de desenvolvimento econômico verificado no País. Na avaliação de Hélio Jaguaribe:

*"tomou-se bem claro, ao término do governo Kubitschek, que suas extraordinárias realizações estavam, em última análise, sendo pagas a preços incontrolavelmente ascendentes e que a subsequente manutenção da mesma taxa de crescimento não seria viável sem uma drástica mudança de toda a estrutura social, econômica e política".*<sup>47</sup>

Wanderley Guilherme dos Santos relata:

*"A maioria, senão todas as questões políticas que fariam a agenda para o debate na década de 60 já haviam sido levantadas durante os dois últimos anos do governo Kubitschek. Os esforços para executar o Plano de Metas distenderam o sistema econômico para além dos limites dentro dos quais os desequilíbrios gerados pelo rápido crescimento podiam ser facilmente acomodados. Já em 1960, os grupos que não haviam se beneficiado pela política otimista de Kubitschek - como os camponeses e pequenos proprietários de terra - estavam prestes a expressar sua insatisfação, mas não eram os únicos. Mesmo aqueles que representavam os principais papéis na peça começaram a questionar a qualidade do roteiro". A contínua e maciça importação de capital estrangeiro, por exemplo, empurrou expressivo número de industriais para o lado da esquerda tradicional. Por conseguinte, a campanha nacionalista, que até meados da década*

<sup>47</sup>BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política (1956/1961). Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

*de 50 ficara restrita à defesa dos recursos naturais brasileiros, foi repentinamente ampliada com a adição de novos itens à agenda, incluindo o caráter predatório do capital estrangeiro e os termos de troca comercial entre o Brasil e os países desenvolvidos, principalmente os Estados Unidos. Uma esquerda mais confiante foi impelida para as ruas e para os jornais com o apoio, ocasionalmente velado, mas por vezes bastante conspícuo, de destacados líderes industriais".*<sup>48</sup>

As oscilações das políticas econômicas governamentais desse período, quanto aos objetivos e tentativas de execução, exprimiram boa parte dos dilemas básicos com os quais debatia a sociedade brasileira da época.

*"Além disso, em consequência do término da "etapa de substituição de importações", os governantes estavam tentando propor novos programas de desenvolvimento. Uma das dificuldades encontradas para a proposição do novo programa de desenvolvimento estava na opção política subjacente a qualquer política governamental. O governo deveria optar, ainda que de modo implícito por uma das estratégias políticas de desenvolvimento: favorecer a expansão do capitalismo nacional ou acelerar a internacionalização, como meio de promover os investimentos necessários a uma nova onda de expansão econômica".*<sup>49</sup>

Ocorre que o cenário político daquele momento, configurado nos moldes da democracia representativa, não possibilitava a opção por quaisquer das vertentes de desenvolvimento.

De modo que pode-se afirmar que os Governos de Jânio Quadros e João Goulart já não tinham mais as condições necessárias para solucionar as contradições herdadas dos governos anteriores. Já se havia esgotado o tempo histórico

<sup>48</sup>SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Editora Vértice, 1986.

<sup>49</sup>YANNI, Otávio. op.cit.

que permitia a conciliação entre ideologia nacionalista e capitalismo associado. O processo de desenvolvimento econômico anterior gerara e desenvolvera novas camadas sociais e tanto na cidade como no campo haviam se aguçado ao máximo as tensões, verificando-se um momento de intensa politização e organização política das massas urbanas e rurais.

Esse novo cenário social brasileiro, onde os problemas se multiplicavam e se diversificavam numa escala tão acelerada, não chegou a ser administrado por uma política econômica governamental condensada em um sistema de diretrizes coerentes. O poder público não foi capaz de fazer face à configuração dessa nova realidade, a não ser como acompanhamento atrasado da mesma.

*"Observadas em sua sucessão, as medidas de política econômica assumidas no triênio passado não definem com precisão quaisquer diretrizes, apontando para múltiplas direções. Acumulam-se e anulam-se providências servidoras a distintos objetivos. Nenhum esquema tem vida longa. Em meses, cede lugar a outro. Tudo se passa como se o controle da política econômica tivesse sido perdido e ela se encontrasse com rumos indefinidos. Seja devido à problemática atravessada pela economia, seja devido a instabilidade político-institucional, as medidas apresentadas têm sido de caráter transitório e instável. A política econômica se debate sem lograr definir sua personalidade".<sup>50</sup>*

No nível político, os partidos radicalizaram suas posições (à esquerda e à direita) a propósito da condução adotada nos assuntos econômicos e políticos, nas relações internacionais e internas e, nessa radicalização, os partidos de centro de tipo liberal perderam sua significação. Ao mesmo tempo verificou-se intensa politização das massas urbanas, primeiramente devido à renúncia do Presidente Jânio Quadros em agosto de 1961. Com a consumação da renúncia, as forças econômicas

<sup>50</sup>LESSA, Carlos. op.cit.

conservadoras e antipopulistas articularam o impedimento da posse do então Vice-Presidente da República, João Goulart. Em contrapartida, assistimos à mobilização das forças legalistas para defender a posse do vice nos termos da Constituição de 1946. As forças legalistas centralizavam-se em Porto Alegre, sob o comando do Governador do Estado, Leonel Brizola e do Gen. Machado Lopes, Comandante do Terceiro Exército, sediado naquele estado. Afinal efetivada, a posse de Goulart realizou-se sob condições avaliadas como insatisfatórias pelos estamentos sociais que apoiavam o governo e nele procuravam influir, já que a posse do Presidente fora condicionada à imposição do regime parlamentarista, com o óbvio propósito de reduzir a capacidade decisória do Presidente. O segundo fator de ampliação da politização das massas urbanas deveu-se as freqüentes campanhas de reivindicação salarial que visavam evitar o célere esvaziamento do poder aquisitivo. O terceiro fator deveu-se fundamentalmente à propagação e aprofundamento da discussão em torno das reformas de base, nas palavras de Yanni:

*"De fato, os desenvolvimentos da economia brasileira, em geral, haviam acentuado desigualdades, desequilíbrios e tensões. Em particular, a industrialização e a urbanização ocorridas nas décadas anteriores haviam produzido uma nova consciência dos pontos de estrangulamento não-econômicos, diante dos quais se encontrava a sociedade brasileira. Tomava-se evidente a necessidade de reformas institucionais, mais ou menos profundas, conforme o caso, a fim de que o sistema político-econômico pudesse recompor-se em novo nível, conforme as possibilidades abertas pela intensa industrialização, o êxodo rural e a ampla urbanização.*

*E aí surge um dos dilemas cruciais desses anos: o divórcio entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. De um lado o Congresso Nacional ainda continuava composto, em boa parte, por representantes da sociedade agrária. Isto significa que o seu entendimento dos problemas brasileiros era ainda determinado (ou fortemente influenciado) pelas relações e estruturas sócio-*

culturais produzidas com a economia primária exportadora. Para boa parte dos representantes no Congresso Nacional, o poder político teria raízes na posse da terra. Por outro lado, o Executivo estava fortemente influenciado pelos interesses e valores ligados à sociedade urbano-industrial. Para os governantes, o poder político deveria fundar-se no capital industrial, antes do que na propriedade fundiária. Não é por acaso que na ideologia de alguns governantes (principalmente Vargas e Kubitschek) a indústria era sinônimo de progresso, no sentido que persistir na hegemonia da economia agrária era continuar estagnado, ou crescendo com demasiada lentidão.

Sob vários aspectos, o divórcio entre os Poderes Legislativo e Executivo alimenta e desenvolve a crise. Tratava-se de um antagonismo que caracterizava a essência da crise político-econômica dos anos 1961/64. Por isso, a resolução da crise brasileira nessa época estava diretamente relacionada com a superação daquele antagonismo; ou melhor, exigia a condenação da "democracia representativa".

Essas eram, em poucas palavras, as linhas gerais da situação que caracterizou os governos de Jânio Quadros e João Goulart. Os vários movimentos econômicos e políticos, desenvolvidos de forma peculiar nos anos 1961-64, produziram a crise; isto é, revelaram a estrutura interna de uma configuração político-econômica em crise.<sup>51</sup>

A colocação tão procedente de Yanni sintetiza bem os bastidores da época em que se inseriram os governos de Quadros e de Goulart. As diversas forças sociais em movimento, especificamente desenvolvidas nos anos 1961-64, criaram a crise política, ou melhor,<sup>52</sup> exprimiram a estrutura interna de um cenário político-econômico que se esboroava. Agora fica-nos claro qual o fundamento da crise político-econômica desses anos. Tal fundamento reside no esgotamento da capacidade de escolha entre as duas

<sup>51</sup>YANNI, Otávio. op.cit.

<sup>52</sup>SKIDMORE, Thomas. op.cit.

estratégias políticas possíveis para o desenvolvimento econômico do País.

Foi no âmbito do confronto entre as vertentes de modelo capitalismo nacionalista, versus modelo capitalismo associado que se desenvolveu o antagonismo entre as forças políticas propícias à expansão do capitalismo (essa tendência reunia elementos das duas vertentes citadas) e as forças políticas de esquerda favoráveis à transição pacífica para o socialismo. Nesse confronto entre os modelos de desenvolvimento amadurece a contradição entre as forças que se empenhavam numa saída capitalista para o desenvolvimento, conforme os modelos de associação ou dependência.

No momento em que se aguçou a crise interna do poder político, isto é, da democracia representativa, aumentou em muito o peso relativo da tendência política que preconizava a ampliação da ação estatal como meio de alcance a uma economia de tipo socialista. Evidentemente que a colocação em cena da referida tendência abalou ainda mais a já enfraquecida democracia representativa. Nesse contexto se engendrou o movimento militar de 31 de março que, depondo o Presidente João Goulart, pôe fim a um ciclo político.

## 12. GOVERNO JÂNIO QUADROS (1961)

A política econômica do breve governo Jânio Quadros não se baseou em análise crítica dos resultados obtidos pelo Plano de Metas e tampouco se construiu a partir dos instrumentos disponíveis para gerir a economia do País. As medidas econômicas fluíam de acordo com a conjuntura da época e chamavam a atenção sobretudo por seu caráter descontínuo.

*"Quadros baseou sua campanha numa plataforma mais extensa que a posição tradicional da UDN. Prometia uma democracia honesta e digna, mas também se comprometia a assegurar uma rápida taxa de desenvolvimento econômico que atingiria setores anteriormente negligenciados, como a agricultura, educação e a saúde. Tudo isso seria feito paralelamente ao controle da inflação e preservando a independência do Brasil como nação soberana. Quanto à questão em debate, em relação ao tipo de estratégia que um Brasil nacionalista deveria seguir para o desenvolvimento econômico, Quadros endossava a fórmula neoliberal. Defendia um orçamento equilibrado e insistia na necessidade de criar condições favoráveis aos investidores estrangeiros. Não falava, por exemplo, do estabelecimento de um conjunto sistemático de metas, tal como Kubitschek em sua campanha em 1955. Mas, mais tarde, Quadros teve de modificar sua posição inicial contra a Petrobrás, passando, mesmo, a opor-se à participação das firmas estrangeiras na produção brasileira de petróleo".*<sup>53</sup>

Jânio encontrou o País com uma agenda de problemas, dos quais se destacavam o agravamento da inflação, a premência da renegociação da dívida externa, o aprofundamento dos desequilíbrios regionais e a necessidade de execução de um programa de investimentos públicos. A inflação ascendente era o maior desafio que se colocava, de imediato, para o governo,

<sup>53</sup> SKIDMORE, Thomas. op.cit.

que adotou uma política econômica monetarista ortodoxa, exercendo severa política cambial.<sup>54</sup> Posta em prática, essa política antiinflacionária que visava a estabilidade financeira e cambial facilitou ao governo a negociação urgente de novos empréstimos, e financiamentos externos. O governo Kennedy, dos Estados Unidos, apostava no êxito do governo Quadros, creditando ao desenvolvimento econômico brasileiro um papel importante na América Latina, região recentemente desestabilizada pela Revolução Cubana.

Ocorre que a consequência da política antiinflacionária foi o drástico aumento dos preços internos e, como não se autorizou a elevação do salário mínimo, o descontentamento das massas urbanas fez decrescer a popularidade e o prestígio do Presidente. Como sucedâneo político, dirigido a recuperação do prestígio corroído pela política de estabilização financeira, o governo Quadros deu início à prática política externa independente. Esse novo realinhamento internacional afrouxa a tradicional aliança com os Estados Unidos, e o País alinha-se a então nova proposta terceiro mundista que abria o Brasil à América Latina e África. Nas palavras de Skidmore:

*"O Presidente, com a irrestrita cooperação de seu Ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos de Melo Franco, levou o Brasil a uma "política externa independente". Constituía esta a resposta àquilo que se tinha transformado numa tendência da guerra-fria no "terceiro mundo". Durante a campanha eleitoral já havia alguns prenúncios de que Quadros estivesse pretendendo uma política externa mais aventureira. Entre a eleição e a posse, Quadros viajara ao redor do mundo, indo a países que nenhum outro presidente eleito jamais visitara. Impressionara-se com a tentativa de várias nações em desenvolvimento, como o Egito, de encontrar um "caminho intermediário" entre o Ocidente e o Comunismo, para atingir o desenvolvimento. Sua relutância em concordar com o boicote americano a Cuba e sua visita a essa ilha mostravam que ele seguia uma política menos pró-americana do*

<sup>54</sup> Vide Instruções nºs 204, 205 e 206 da SUMOC.

que qualquer presidente brasileiro desde a Segunda Guerra Mundial.

Uma política de tal envergadura tinha, de certo modo, uma razão óbvia. No campo econômico, por exemplo, Quadros esperava diminuir os males financeiros do Brasil através de negociações simultâneas com as três grandes potências: os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o bloco soviético. Walter Moreira Sales foi enviado a Washington, Roberto Campos à Europa, enquanto o Ministro das Relações Exteriores fazia um acordo comercial com o bloco comunista. No entanto, era aquele um momento infeliz para se lançar uma política "independente" no hemisfério ocidental. A guerra fria nas Caraíbas esquentara com o fiasco da invasão da Baía dos Porcos, fazendo com que o governo dos Estados Unidos se decidisse ainda mais pelo isolamento de Cuba. A administração Kennedy fez todo o possível para não permitir que a fricção diplomática crescente colocasse em perigo as negociações financeiras com o Brasil. No entanto permanecia o problema do ponto de vista americano: por que, tendo a compreensão e assistência de um governo do Partido Democrático em Washington, estava o governo Quadros perseguindo uma política quixotesca em relação ao mundo comunista?

Vários observadores acreditavam que a política externa de Quadros podia ser um elaborado disfarce a fim de desviar a atenção do País do impopular programa de estabilização econômica. Essa opinião era partilhada por alguns representantes americanos que admitiam aceitar a posição não-ortodoxa em relação a Cuba (uma firme devoção à interpretação estritamente legalista do princípio de não-intervenção) como sendo o preço para que Quadros aplicasse no País o remédio prescrito pelo Fundo Monetário Internacional. Entretanto, esta aventureira política externa estava destinada a criar uma discussão interna. A reação nacional à política externa "independente" constitui apenas um reflexo do fato de que Jânio não podia esperar aplacar a esquerda nacionalista com a política externa, sem ao mesmo tempo irritar importantes elementos conservadores e do centro.<sup>55</sup>

<sup>55</sup>SKIDMORE, Thomas op.cit.

A partir dessa nova gestão na área de política internacional, a política antiinflacionária sofreu paulatino abandono e o governo deu uma guinada em direção às questões relacionadas com o desenvolvimento econômico. Tornou-se receptivo a argumentação dos intelectuais desenvolvimentistas que dele se aproximaram colocando que as medidas de combate à inflação, embora necessárias, eram inadequadas se tomadas em separado de um programa mais amplo de prosseguimento da industrialização e aumento de investimentos públicos. Quadros, que atravessara os primeiros meses de seu governo sem equipe no campo da elaboração de uma política econômica, anuncia, a 5 de agosto, a criação da Comissão Nacional de Planejamento, onde entraria em preparação o Primeiro Plano Quinquenal, que substituiria o Plano de Metas.

A componente nacionalista da nova política então adotada se expressou, basicamente, em medidas de favorecimento a empresa nacional, privada e estatal, e de protecionismo e desconfiança em relação ao capital estrangeiro. Em termos de política mineral a administração Quadros criou o MME - Ministério das Minas e Energia e entregou sua condução ao na época nacionalista João Agripino. Esse Ministro imediatamente pôs-se a fazer frente ao que se considerava o cancro da administração JK, o projeto Hanna Mining.

Realizou-se um exaustivo estudo jurídico a luz das Constituições e Códigos de Minas para se verificar de fato quais seriam os direitos cedidos pela Saint John à sua sucessora no País, a Hanna Mining.

Além disso, as medidas de componente nacionalista adotadas pelo Ministro das Minas e Energia atenuaram bastante os devastadores efeitos da impopularidade advinda das imposições à economia popular pela política antiinflacionária, sobretudo as provocadas pela Instrução nº. 204 da SUMOC, que permitia enormes lucros às grandes empresas norte-americanas, inclusive a Light. O projeto Hanna foi paulatinamente desmontado pelo Ministro das Minas e



Energia, que sustara todas as providências em marcha na gestão Kubitschek. Nesse momento, a Hanna, já detendo o controle da Central no Brasil não deixava oportunidade para pequenos mineradores e, o mais grave, punha em risco a CVRD, esteio da exportação brasileira de minério de ferro. A ambigüidade e mesmo a descontinuidade da política janista, que ora institua privilégios a empresas estrangeiras, ora destruía-os tomando espetaculares medidas de alcance popular, causava estranheza à heterogeneidade do Ministério que lhe fora exigido pelos patrocinadores de sua candidatura.

"Nos ministérios militares, a extrema direita das Forças Armadas: Odílio Denis, Silvio Heck, Gabriel Grun Moss; na Pasta da Fazenda - Clemente Mariani (Light-Grupo Morgan); na Indústria e Comércio - Artur Bernardes Filho (Eletromar-Westinghouse); na Embaixada do Brasil em Washington - Walter Moreira Sales (Rockefeller). Mas o Ministro das Minas e Energia foi confiado a um então nacionalista, com carta branca - João Agripino.

Certamente, Jânio Quadros, jovem e pouco ilustrado em ciência política, notadamente quanto à importância do poder econômico no exercício da política militante, pensou que era Presidente de uma república livre e com direito de exercer soberanamente o que lhe parecesse do interesse do povo".<sup>56</sup>

O Ministro das Minas e Energia criticava duramente o projeto de lei da remessa de lucros para o exterior, o qual fora elaborado por Clemente Mariani, Ministro da Fazenda. João Agripino argumentava nos seguintes termos:

*"Esse projeto permite que o capital estrangeiro ingresse livremente, retorne livremente, lucre livremente, se estabeleça na atividade que lhe convier, remeter os lucros, sujeitos apenas a tributação.*

<sup>56</sup> PEREIRA, Osny Duarte. op.cit.

*Tomo a liberdade de sugerir outro que lhe passo às mãos".<sup>57</sup>*

Mas a despeito das ponderações de seu Ministro das Minas e Energia, o Presidente enviou o projeto ao Congresso Nacional. O fato desencadeou uma onda imensa de protestos e censuras:

*"Jânio tira definitivamente a máscara, farsante, agente dócil do imperialismo: faz exatamente o contrário do que prometeu nos comícios".<sup>58</sup>*

Mas o Presidente sempre findava por sintonizar com o seu Ministro João Agripino que, indo cada vez mais longe em suas declarações, comprava, agora, uma querela com forte poder constituído, o dos banqueiros.

Dizia Agripino:

*"Os bancos estão no Brasil nas mãos de sete grupos financeiros. E não há incorporação, empreiteiro de estradas, provedor do poder público, organização industrial que não trabalhe dia e noite, para esses bancos. Desrespeitam a lei da usura impunemente e não emprestam um centavo para os empreiteiros que concorrem para o desenvolvimento econômico do País, como as indústrias de base.*

*Temos a liberdade para elaborar a legislação que, a meu ver ou de qualquer outro, melhor convenha ao interesse do País?".<sup>59</sup>*

Sem divisas para pagar as importações do petróleo, o Brasil há mais de seis meses estava sem pagar às empresas de Rockefeller. O Ministro da Fazenda Clemente Mariani

<sup>57</sup> Ver depoimento do Ministro João Agripino à Revista O Cruzeiro de 21.10.1961.

<sup>58</sup> PEREIRA, Osny Duarte. op.cit.

<sup>59</sup> Ver depoimento do Ministro João Agripino à Revista O Cruzeiro de 21.10.1961.

empenhava-se por conseguir junto aos fornecedores um desdobramento das dívidas em pagamentos dilatados, quando o Ministro João Agripino dá a seguinte declaração à imprensa, com sérias repercussões:

*"A partir de 1962, o Brasil, produzirá, em suas refinarias gasolina bastante para o consumo interno e, então, já não se justificará que a distribuição seja feita, em nosso País, por companhias estrangeiras".*<sup>60</sup>

Dois dias depois, o Ministro Clemente Mariani telefonou a Agripino:

*"Fui interpelado pelas companhias fornecedoras do petróleo, acerca de sua declaração. Se forem por inteiro procedentes, como orientação governamental, elas se recusarão a entendimentos conosco, na base do desdobramento de seus créditos. Ora, isto importará nas mesmas dificuldades, em relação a outros credores".*<sup>61</sup>

Os políticos comprometidos com a eleição de Jânio Quadros à Presidência da República já não mais podiam externar vontade política de lhe dar sustentação, inclusive porque Jânio não desautorizava seu Ministro das Minas e Energia. Desse episódio em diante o Presidente, tratou de identificar-se às forças populares que tinham na componente nacionalista de sua política, o ponto forte. A delegação brasileira que compareceu à Conferência de Punta del Este, deu orientação para não partilhar de qualquer iniciativa norte-americana ou da Organização dos Estados Americanos contra Cuba. A 19 de agosto de 1961, quando, de regresso a seu país Che Guevara passou por Brasília, o Presidente condecorou-o com a Ordem do Cruzeiro do Sul e felicitou-o "por sua vida inteiramente dedicada à emancipação econômica dos povos da América Latina", constringendo os ministros militares e os fortes

<sup>60</sup> *Ibidem.*

<sup>61</sup> PEREIRA, Osny Duarte. *op.cit.*

interesses econômicos encastelados em seus ministérios. O curto governo Jânio Quadros mostrou já ser por demais evidente a impossibilidade de conjugar estabilidade financeira com democracia representativa, política econômica nacional com desenvolvimento econômico e capacidade de centralização interna nas decisões sobre política econômica. A ambigüidade, tônica inicial de seu governo é, afinal, rompida quando o Presidente optou por um dos pratos da balança. Foi a anulação do registro das jazidas em favor da Hanna Mining que, definitivamente o inseriu dentro de um determinado projeto para a sociedade brasileira cujo sentido, entretanto, já apresentava alarmantes sinais de esgotamento.

Sob a direção do Ministro das Minas e Energia foi formado um grupo de trabalho para examinar os direitos da Hanna às jazidas de minério de ferro, processos nºs. 2609/35 e 654/38 do Departamento da Produção Mineral, que continham a manifestação de propriedade das minas da Saint John Mining Company e de sua subsidiária, a Companhia de Mineração Nova-limense.

Uma comissão foi nomeada para estudar as minas e jazidas do Vale do Paraopeba, sob todos os ângulos possíveis: geológico, pedológico, econômico, social, e, principalmente, jurídico. A Comissão composta por Gabriel Mauro de Araújo Oliveira, João Tavares Neiva de Figueiredo, Francisco de Assis Fonseca Filho, Otávio Barbosa, Fábio Machado e Marcos Afonso de Souza, concluiu pela nulidade dos registros e pela caducidade dos direitos. As jazidas ferríferas constituam patrimônio nacional e somente pela fraude estiveram entregues à seguinte mineradora estrangeira. A conclusão foi seguida pelo histórico despacho:

## Ministério das Minas e Energia

## Gabinete Civil

1) Aprovo as conclusões e recomendações do Grupo de Trabalho que inspecionou as jazidas de minério de ferro no Estado de Minas Gerais, e, ainda, os 21(vinte e um) pareceres do Assistente Jurídico do Departamento Nacional da Produção Mineral;

2) O Gabinete Civil publicará, na íntegra, o relatório de fls. 1/73, por mim rubricadas;

3) O Ministério das Minas e Energia elogiará ou fará elogiar os autores do trabalho, pelos magníficos serviços prestados ao País;

4) O Ministério das Minas e Energia promoverá os processos administrativos necessários para a declaração da nulidade das autorizações feitas irregularmente, e da caducidade das que vêm infringindo o Código de Minas, na sua exploração.

Fica o mesmo Ministério autorizado a elaborar expediente necessário para que as jazidas, cujas autorizações ou concessões tenham sido anuladas ou declaradas caducas, passem a constituir reserva nacional de propriedade da União.

(a) Jânio Quadros".<sup>62</sup>

Representando a reversão ao patrimônio do Estado de uma das mais ricas jazidas minerais de ferro do mundo e de uma fortuna de bilhões de dólares, o despacho presidencial foi para a imprensa oficial no dia 23 de agosto. Alguns dias depois é anunciada a renúncia de Jânio Quadros ao cargo de Presidente da República.

O País ficou temporariamente entregue à Presidência do Presidente da Câmara dos Deputados. O Vice-Presidente, João

<sup>62</sup>PEREIRA, Osny Duarte. op.cit.

Goulart, encontrava-se na China por ocasião da renúncia. As motivações da renúncia apresentada por Jânio, têm, aparentemente um grande nexos factual com os acontecimentos atrás narrados:

*"Fui vencido pela reação e assim deixo o governo (...) Baldaram-me os esforços para conduzir esta Nação pelo caminho de sua verdadeira libertação política e econômica, o único que possibilitará o progresso efetivo e a justiça social, a que tem direito o seu generoso povo.*

*Desejei um Brasil para os brasileiros, afrontando neste sonho a corrupção, a mentira, a covardia, que subordinam os interesses gerais aos apetites, e às ambições de grupos ou indivíduos, inclusive no exterior.*

*Sinto-me, porém, esmagado. Forças terríveis levantam-se contra mim e me intrigam ou infamam até com a desculpa da colaboração".<sup>63</sup>*

A renúncia de Jânio Quadros, embora até hoje permaneça tema controverso, sinaliza fortemente o acúmulo de contradições político-econômicas que culminaram em março-abril de 1964, significando o esgotamento do projeto de desenvolvimento independente.

<sup>63</sup> Ibidem.

### 13. GOVERNO JOÃO GOULART (1962/1964)

#### 13.1 Panorama geral

Aprofunda-se de forma aguda a necessidade de busca de uma alternativa viável para que o País possa ser reconduzido a uma nova fase de expansão econômica. A crise deflagrada pela renúncia de Presidente Jânio Quadros e a tensão surgida pela posse do Vice-Presidente João Goulart colocaram de modo explícito o dilema político em que se encontrava a nação. Além do mais:

*"1961 assinala o fim de uma era caracterizada por rápido surto de industrialização, negligência pelos setores não - industriais (agricultura, educação etc), e por elevadas taxas de inflação que, em parte, serviram para redistribuir a renda dos consumidores em benefício das classes produtoras. Ao se iniciar o decênio dos anos 60, a pressão dos desequilíbrios setoriais e as reivindicações trabalhistas e de outros grupos sociais, afetados pelo processo inflacionário, são de tal vulto que sua solução exige profundas reformas, de modo que o crescimento ulterior só poderá se dar sob regras bem diversas".*<sup>64</sup>

A consequência dessa situação - em que naufragou o governo Jânio Quadros - seria tentar solucionar contradições encerradas no binômio política de estabilidade financeira e de continuação do desenvolvimento econômico. O agravamento desse quadro é o momento que o governo João Goulart tentará gerir através da adoção de uma política econômica planejada.

<sup>64</sup> BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1970. A respeito desses anos consultar também LESSA, Carlos, op.cit.

O instrumento de política econômica implementado foi o Plano Trienal, cuja execução deveria se realizar durante os anos 1963-1965. Foi o primeiro plano correspondendo a uma fase mais avançada de elaboração conceptual e analítica, que formulado no âmbito do poder público apresentava uma análise ampla da realidade brasileira; diagnosticando os obstáculos e perspectivas do desenvolvimento. Seu autor intelectual, o economista Celso Furtado, movia-se com habilidade no elenco das questões práticas e técnicas suscitadas pela conjuntura da II Guerra Mundial, no Brasil e na América Latina. À semelhança do Plano de Metas, que teve sua formulação no bojo de um contexto histórico mais amplo, o Plano Trienal também beneficiou-se de um clima político favorável à sua formulação. A revolução socialista em Cuba criara uma situação nova, que implicava no aprofundamento da Guerra Fria na América Latina. A Conferência de Punta del Este<sup>65</sup> e a criação da Aliança para o Progresso nada mais foram do que expressões da crise de liderança dos Estados Unidos na América Latina, deflagrada pelo êxito do movimento político conduzido por Fidel Castro. Habilmente colocando-se no papel de co-administrador das intempéries políticas e econômicas latino-americanas, vimos o governo dos Estados Unidos comprometer-se oficialmente com a execução de políticas econômicas planejadas, apoiando programas nacionais de desenvolvimento sob a égide e expensas do poder público sendo esse o pano de fundo que, conjugando condições políticas nacionais (como as urgentes reformas, de base por exemplo) e interamericanas se formulou o Plano Trienal, cuja síntese apresentamos a seguir:

*"Quaisquer que sejam as limitações impostas pela realidade à ação de planejamento, este entretanto não prescinde, desde sua fase inicial, de uma clara definição de objetivos de política econômica. No caso brasileiro, esses objetivos podem ser*

<sup>65</sup>Independentemente de sua participação político-diplomática, a Conferência de Punta del Este preconizava programas de desenvolvimento sócio-econômico.

facilmente definidos, pois constituem denominador comum das ansiedades gerais. Podemos sintetizá-los como segue:

a) manutenção de uma elevada taxa de crescimento do Produto; b) redução progressiva da pressão inflacionária; c) redução do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição dos frutos; d) redução das desigualdades regionais de níveis de vida.

A redução da pressão inflacionária é condição prévia para que se possam alcançar os objetivos "c" e "d". A intensificação das desigualdades regionais tem sido, em grande parte, uma consequência da inflação. Tendo as regiões mais pobres, como o Nordeste, um saldo de exportações para o exterior, a política de câmbio, durante um período, e em seguida a política seletiva de importações, representaram um mecanismo de transferência de renda contra essas regiões. Sendo indispensável levar adiante o processo de substituição de importações, para evitar que este opere contra as regiões com saldo de exportação, é necessário submetê-lo a cuidadoso planejamento.

No que respeita o item "c", é necessário ter em conta que o alto custo social do nosso desenvolvimento é simples decorrência de intensa pressão inflacionária em que o mesmo se realiza. Já vimos que o desenvolvimento do País se vem realizando com melhoria geral das condições de vida. Ocorre, entretanto, que essa melhoria é extremamente desigual, o que tem efeitos psicológicos muito negativos. Mas não é somente isso: uma parte da população, em particular da população de nível de vida mais baixo, nenhum benefício auferiu do desenvolvimento. Contudo essa mesma população sofre permanentemente pressão das forças inflacionárias, defendendo a duras penas o seu baixíssimo nível de vida. Somente uma progressiva redução da pressão inflacionária retirará ao desenvolvimento brasileiro esse odioso aspecto antisocial.

Se eliminar a inflação surge como um objetivo tão importante, caberia indagar por que razão se reluta em fazê-lo, no mais curto prazo possível. A razão está em que o mais importante de todos os objetivos - a manutenção de uma elevada taxa de crescimento

do Produto - poderia ser comprometido por uma deflação brusca. Já vimos que o desenvolvimento se vem conseguindo no Brasil à custa de importantes modificações estruturais e que estas, à falta de um planejamento, vêm sendo alcançadas sob forte pressão inflacionária. Se elimina essa pressão por meio de simples medidas monetárias, isto é, sem outras providências que assegurem aquelas modificações (como a substituição de importações), cabe admitir que a taxa de crescimento da economia declinará irremediavelmente. Ora, o declínio na taxa de crescimento seria, do ponto de vista social, bem mais negativo do que o desenvolvimento presente com todas as suas deficiências.

O que se pretende com o planejamento é alcançar, simultaneamente, os objetivos "a" e "b", a fim de que se torne factível lograr também os dois outros objetivos. Tendo em conta que, no momento presente, o objetivo "a" vem sendo alcançado, se bem que com prejuízo dos demais, pode-se afirmar que a preocupação central do planejamento deve ser "b", cuja consecução tomará possível também alcançar "c" e "d". Em outras palavras: trata-se de planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, a fim de que possamos, em uma fase subsequente, planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade".<sup>66</sup>

Para o cumprimento desses objetivos o governo Goulart pôs em marcha uma política monetária, cambial e salarial de caráter antiinflacionário. O próximo passo seria reatar negociações com o governo Kennedy a fim de obter mais ajuda e financiamento. O Ministro da Fazenda, San Tiago Dantas foi quem encaminhou a negociação.

San Tiago Dantas logrou obter algum acordo, mas o grosso do financiamento ficou na dependência de um programa de estabilização e reformas. A concessão de mais ajuda, empréstimos e financiamentos só se concretizaria mediante a

<sup>66</sup> PLANO trienal de desenvolvimento econômico e social 1963/1965 (síntese). Presidência da República. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1962.

tomada de medidas antiinflacionárias específicas, que sofressem a aprovação da comissão do FMI. A batalha antiinflacionária se concentrava em quatro megaáreas: a política creditícia, a política cambial, a política orçamentária federal e a política salarial.<sup>67</sup>

O governo Goulart defrontou-se com as inevitáveis repercussões dessas medidas, de modo que não lhe foi possível manter essas políticas ao longo do ano de 1963.

Além de fortes pressões dos setores industriais e das classes assalariadas (proletariado urbano, funcionalismo civil e militar), tomou muita força o movimento da opinião pública. Bastante politizada, a sociedade civil facilmente se organizava para posicionar-se contra a ingerência do FMI, contra o capital estrangeiro e as normas vigentes para remessa de lucros e dividendos para o exterior. Além disso, assistimos a um interessante deslocamento: tradicionalmente os partidos políticos de esquerda, colocados ou não na clandestinidade, sempre militaram ao lado da corrente política denominada desenvolvimentista-nacionalista<sup>68</sup>. Nesse momento de aguçamento da crise política brasileira, os partidos e as lideranças políticas de esquerda radicalizaram seu discurso e suas reivindicações, intensificando a campanha contra o latifúndio, o imperialismo, o entreguismo e, como era esperado, contra o capital estrangeiro, apresentando explicitamente, a partir desse momento, uma crescente autonomia em relação a outras correntes.

A política estruturada nas negociações com o governo Kennedy nas propostas no Plano Trienal foi abandonada, e

<sup>67</sup> SKIDMORE, Thomas. op. cit.

<sup>68</sup> Nota do Autor: quando no capítulo 1 dessa dissertação fizemos uma apresentação das quatro grandes correntes políticas que freqüentavam o debate sobre desenvolvimento, omitimos a corrente socialista, e o fizemos porque, com enfática freqüência, a mesma militava dentro da vertente nacionalista.

Goulart aprofunda mais ainda os recursos da política populista, em cuja radicalização supunha-se encontrar o suporte social que garantiria as reformas necessárias ao País.

O governo se vê, pois, na contingência de intensificar a campanha de opinião pública favorável às reformas de base e dedica especial atenção à política externa independente.

É importante ressaltar que as reformas de base foram propostas no contexto do Plano Trienal e da própria Carta de Punta del Este, a qual preconizava a modernização institucional. A reformulação das estruturas administrativas, agrária, fiscal e bancária foi conferida uma importância cada vez maior. Os partidos de aliança populista, boa parte da opinião pública dos grandes centros culturais do País (classe média e proletariado, basicamente) e o governo, estavam convencidos de que sem a superação de pontos de estrangulamento não - econômicos não se criariam as condições institucionais para outra etapa de desenvolvimento.

A questão das reformas de base estendeu-se também a outros problemas, como o ensino universitário, sistema eleitoral, urbanização e capital estrangeiro. Mas a questão principal desse elenco foi sem dúvida a questão agrária que sobrepondo-se a todas as outras, tornou-se o epicentro do governo Goulart, que tentou nortear o debate sobre as reformas visando a modernização não só das relações de produção mas, também, e fundamentalmente do regime de propriedade do mundo agrário brasileiro. Acontece que João Goulart, que até para ser empossado presidente tivera de contornar vários obstáculos, não detinha condições políticas para fazer com que o Estado pudesse conduzir resoluções econômicas mais graves.

Todo movimento possível implicava em um passo em falso, senão, vejamos: erradicar a inflação implicava no sacrifício do populismo que lhe dava base de sustentação. Abraçar novamente a política cambial implicava ser incoerente com o

nacionalismo econômico que era um dos pilares da ideologia do seu governo, e a adoção da questão da reforma agrária, tomada como emblema das reformas de base que propunha, fazia convergir contra seu governo o que de mais tradicional havia na sociedade brasileira - uma burguesia rural absolutamente interessada em manter a estrutura da propriedade fundiária - e que à época, era a força dominante do Congresso Nacional. O que significava dizer que o diagnóstico do Plano Trienal (mesmo que apresentasse um caráter recessivo e expressasse disponibilidade a uma política externa de realinhamento com os EUA) não poderia, de modo algum, nortear a política econômica de um governo que se apoiava na democracia representativa e apresentava um perfil político com forte influência do populismo nacionalista de esquerda.

A crise entre os Poderes, Legislativo e Executivo - o primeiro, comprometido com os interesses da burguesia rural e o segundo com os da burguesia industrial e financeira - foi apontado como a razão principal da inviabilização do Plano Trienal. A consequência disso foi a impossibilidade de aplicação de uma política governamental capaz de resolver os mais agudos problemas trazidos pelo grau de complexidade do corpo social brasileiro, progressivamente transformado desde a década de 30. Essa crise de governabilidade foi vivenciada em todo o período Jânio-Goulart, encontrando o auge de seu aguçamento na deposição de João Goulart em 1964.

A respeito de todo esse processo, diz Yanni:

*"Talvez possamos indicar, ainda, uma condição estrutural, também inerente ao Plano Trienal, para explicar a impossibilidade de sua execução. Todos admitem que o planejamento sempre envolve algum grau de centralização das decisões sobre política econômica. A esse propósito, pode-se mesmo estabelecer o seguinte princípio: quanto mais global e sistemático o plano, maior tende a ser a necessidade de monopólio governamental das decisões sobre os alvos e os instrumentos da política econômica. Além disso, na medida que se institucionaliza o processo de*

*planejamento, tende a crescer a capacidade de informação, diagnóstico, avaliação, decisão e execução do governo, ou seja, do Poder Executivo. Isto é, a adoção de um plano global e a sua execução envolvem, necessariamente, a hegemonia do Executivo. Mas envolvem, em particular, o fortalecimento do órgão de planejamento, em face do conjunto dos órgãos do governo. Em outros termos, desenvolve-se e consolida-se a tecno-estrutura por meio da qual se concretiza a hegemonia do poder Executivo".<sup>69</sup>*

Sendo o planejamento em si um permanente processo de releitura do plano inicial à luz das novas situações que a realidade concreta vai colocando durante sua execução, podemos então dizer que:

*"O Plano Trienal não continha apenas um diagnóstico dos problemas, pontos de estrangulamento e possibilidades da economia brasileira. Ele envolvia tanto alvos e meios como o próprio processo decisório relativo à política econômica governamental. Em síntese, o Plano Trienal conferia maior poder ao Executivo e, em particular, ao próprio órgão de planejamento, do que poderia suportar a estrutura do poder vigente no País na época".<sup>70</sup>*

### 13.2 Plano Trienal e Setor Mineral

A política preconizada para orientar o Setor Mineral contida no Plano, foi condensada em três pontos básicos:

Substituir importações de bens minerais (carvão, ferro, níquel, amianto, estanho e alumínio), maximizar as exportações de minérios (ferro e manganês), e levantamento do potencial do

<sup>69</sup>YANNI, Otávio. op.cit.

<sup>70</sup> Ibidem. Consultar também *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965.

subsolo brasileiro, priorizando a pesquisa dos recursos que possam viabilizar o êxito do 1º e 2º pontos do trinômio.

Como o terceiro ponto básico incorpora as orientações já subentendidas nos dois anteriores, os quais compuseram as funções que se esperava fossem cumpridas pelo setor mineral nos modelos de desenvolvimento anteriores ao Plano, (basicamente a seguinte: garantir suprimento interno de matérias primas demandadas pelo padrão da economia nacional e contribuir para o aumento das exportações, o que que significa o não-estrangulamento do modelo de desenvolvimento industrial) pode-se dizer que a novidade introduzida pelo Plano Trienal foi a de, pela primeira vez, no nível do discurso político de plano de desenvolvimento, focar o bem mineral como instrumento natural (já que consequência de processo geológico e portanto com rígida localização) para se atingir a diminuição das gritantes disparidades regionais encontradas no País. De modo que a pesquisa deve:

*"Orientar adequadamente o levantamento de recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando desenvolver as distintas áreas do País e a reduzir as disparidades regionais de níveis de vida".<sup>71</sup>*

Ocorre que o Plano não saiu do papel, inclusive devido a mudança de governo de modo que falar de política mineral nessa época, necessariamente nos remete a questões mais concretas, as seguintes:

Sob o regime parlamentarista que caracterizou o primeiro momento do período João Goulart, Gabriel Passos assumiu o Ministério das Minas e Energia, dando continuidade à linha de ação proposta pelo ministro anterior, José Maria Alkmin. O projeto Hanna Mining foi novamente analisado e em julho de 1962 o Ministro aprova o parecer final da nova comissão formada para reexaminar o assunto. As conclusões, mandam

<sup>71</sup> PLANO Trienal. op.cit.

cancelar as concessões julgadas irregulares, constituindo-as reservas nacionais de propriedade da União.

Depois de recuperar as jazidas, a intenção do governo era a constituição de uma empresa para explorá-las:

*"Assim, em 1961, o governo mineiro organizou a METAMIG que tinha por objetivo explorar as riquezas e implantar uma siderúrgica no Estado, a Siderúrgica do Paraopeba (a controversa Açominas).*

*De fato, em 14 de junho de 1962, foi publicado no Diário Oficial a decisão do Ministro das Minas e Energia de cancelamento dos direitos minerários de três importantes propriedades da Cia Novalimense. Simultaneamente foi negada, pelo Ministro, à Mineração Águas Claras, autorização para se constituir e atuar como empresa de mineração no Brasil.*

*Um mandato de segurança da Cia Nova-limense junto ao Tribunal de Recursos sustou de imediato a execução da decisão do Ministro das Minas e Energia de retomada destas propriedades para a União. O julgamento do contencioso em setembro de 1963 aprovou (4 votos contra 2) a legalidade do ato do Ministro das Minas e Energia, isto é, sua competência para autorizar e negar lavras, e decidiu a favor da HANNA (4 votos contra 3 por desempate do presidente) a segunda questão - o direito da HANNA de recorrer administrativamente ou judicialmente da decisão ministerial.*

*A União e a HANNA recorreram, desta vez ao Supremo Tribunal Federal - STF que só se posicionou em 1966".<sup>72</sup>*

A respeito desse posicionamento dado num período pós-Goulart, falaremos mais adiante. Agora é importante recolocar o populismo como característica importante desse governo, onde atingiu sua máxima expressão, quando era fundamental pressionar o Congresso e segmentos do estamento militar

<sup>72</sup>FERNANDES, Francisco Rego Chaves. et alii. op.cit.



refratários às reformas preconizadas, e se dava através da mobilização de setores da opinião pública e dos sindicatos. Nesse estágio da democracia, de pleno funcionamento das instituições representativas, o processo de tomada de decisões estava naturalmente exposto ao jogo da competição eleitoral e, consequentemente, ao crivo da opinião pública. Evidentemente as medidas referentes à política mineral também estavam expostas ao mesmo escrutínio. Neste panorama político, a dinâmica das instituições como o Congresso Nacional, partidos políticos e imprensa tiveram um papel bastante importante, em conjunto com os tradicionais lobbies do capital nacional e internacional. O trânsito necessário das decisões pela opinião pública favorecia as campanhas de mobilização popular na defesa de determinadas políticas, como sucedeu com a votação da Lei de Remessa de Lucros e com a radicalização do enfrentamento com a Hanna Mining.

A intensa participação de amplos setores da sociedade civil no debate dos grandes temas nacionais vivenciados no período Goulart e sua política pró-nacionalista, alimentaram fervorosa discussão em torno do tema estatização versus capital estrangeiro.

Estava colocada, pois, em pauta, a defesa do investimento estrangeiro na economia do País, o primado e a maior eficiência da iniciativa privada por um lado, e por outro a prevalência do interesse social, a desapropriação e a nacionalização para efeito de reformas sociais, visando o interesse público e a redução da dependência externa do País.

O País é sacudido pelo conflito de ideologias e chega a um impasse. O desfecho das campanhas nacionalistas pelas reformas se dá no comício de 13 de março de 1964, na Central do Brasil, quando o Presidente da República, na presença do então Governador do Rio Grande do Sul, Leonel de Moura Brizola, que havia nacionalizado a AMFORP (Bond & Share), assina decretos estatizando as refinarias particulares de petróleo, e torna de interesse público para fins de

desapropriação as terras ao longo das rodovias federais, abrindo passo à reforma agrária. Medidas que se propunham iniciais, mas que encerraram um ciclo. Dias depois o Brasil conheceria um novo regime com enormes implicações para o setor mineral.

#### 14. CONFLITO ENTRE AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO - O ESGOTAMENTO DA OPÇÃO POR UM CAPITALISMO NACIONALISTA

Albergando os governos Quadros e Goulart, - 1961/1964 - foi um período que conformou-se sob o signo da crise econômica, da falência das teorias de desenvolvimento (entre si conflitadas e do real apartadas) e do desentendimento entre os poderes da República.

Ambos os governos fizeram, inutilmente, de tudo para se imporem ao Congresso Nacional, ambos buscaram sustentação política para seus governos na vinculação com as massas urbanas e partidos de base populista. Tentaram a ampliação dos poderes do Executivo e todas as análises políticas desses governos revelaram a decisão e o empenho que tiveram para levar o Executivo sobrepor-se ao Legislativo.<sup>73</sup>

O desentendimento crescente entre os poderes da República se manifestou com mais intensidade às vésperas da deposição do Presidente João Goulart, no comício realizado no Rio de Janeiro, na Central do Brasil, em 13 de março de 1964. Promovido com a finalidade de fazer avançar a luta pelas reformas de base e conferir mais poderes ao presidente para que ele pudesse decidir e realizar segundo as conveniências de uma política econômica de cunho nacionalista, o megaevento foi organizado pelas lideranças identificadas com o trabalhismo populista, reunindo as massas urbanas típicas do populismo. O

<sup>73</sup> Nota do autor: Obras que analisam o período 1961/1964, que abrangem os governos Quadros e Goulart e merecem consultas: Guerreiro Ramos, *A crise do poder no Brasil*, RJ, Zahar Editores, 1961; L.C. Bresser Pereira, *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1967*, Zahar Editores, RJ, 1968; Gláucio Carneiro, *História das revoluções brasileiras*, 2 vols. Edições O Cruzeiro, RJ, 1965; Otávio Yanni, *O Colapso do populismo no Brasil*, Mário Victor, op.cit. T. Skidmore, op.cit. P. Brigueiman, *Pequenos estudos de ciência política*, Editora Centro Universitário. São Paulo, 1967.

evento pode ser considerado como uma das manifestações mais acabadas do populismo e do divórcio entre os poderes da República. A crise entre os poderes evoluiu de tal maneira que o presidente vira-se na contingência de apoiar sua realização do evento para que, com a mobilização das massas urbanas, pudesse legitimar as reformas de base, a política externa independente e a continuidade da industrialização. Esperava-se, assim pressionar o Congresso Nacional. Isso significando ultrapassar os limites convencionados na Constituição Brasileira de 1946, colocando os partidos políticos ao largo e confrontando o Congresso, o que colaborou para a criação de um estado de ilegalidade.

A Constituição de 1946, notadamente liberal, dividia a responsabilidade sobre decisões de monta entre os poderes da República, não conferindo, portanto, ampla liberdade de decisão ao presidente. De modo que em função da estrutura constitucional e da composição do Congresso (conservadora em sua maioria e com uma concepção diferente quanto ao entendimento e encaminhamento a ser dado aos principais problemas brasileiros) o governo não dispunha de recursos decisórios para um problema que envolvesse as bases institucionais da sociedade. As diferentes estratégias de desenvolvimento em face do funcionamento e expansão da economia colocaram uma questão a ser resolvida, a seguinte: a continuidade do desenvolvimento passava, fundamentalmente, pela reestruturação do poder político, de modo a se fazer possível nortear ou reorientar os objetivos e os meios da política governamental, garantindo assim uma nova fase de desenvolvimento. Essa reestruturação das relações entre poderes políticos e econômicos é quem resolveria os problemas desenvolvidos e produzidos nas décadas anteriores. Nunca foi somente uma crise da democracia representativa. Mais amplo, no âmbito das relações entre Estado e economia, urgia resolver o problema através da escolha de uma das opções que as diferentes estratégias de desenvolvimento consubstanciavam, através de uma política econômica visando:

- a) a autonomia dos centros decisórios do País;
- b) manter e aprofundar o caráter de complementaridade entre as economias nacional e mundial,
- c) a ampliação do setor estatal como fator essencial à transição para o socialismo.

Revelando diferentes interpretações da realidade provenientes de interesses e perspectivas das diferentes classes sociais envolvidas no processo brasileiro, são essas basicamente, as três diferentes estratégias de desenvolvimento que se confrontavam naquele período, e que envolviam modalidades diferenciadas de interação entre as economias nacional e mundial.

Os adeptos da primeira opção e/ou estratégia, defendiam a participação do setor público em todos os setores da economia. Não se colocavam como pró-estatizantes da economia. Tratava-se de estimular as possibilidades do poder público no sentido de que aumentassem os investimentos de capital social e que transformasse as instituições fiscais, cambiais e monetárias com o óbvio fim de preservar os segmentos nacionais do capitalismo. Essa estratégia vinculava-se socialmente a pequena burguesia industrial brasileira, originária das décadas de 20 e 30, e à grande burguesia industrial dependente de proteção e benesses do poder público.

Boa parte da massa urbana industrial assalariada, que tivera sua consciência política forjada no quadro dos problemas levantados pelo processo de industrialização brasileira, também se vinculava a essa opção, no âmbito da política populista. Devido a essa heterogeneidade em sua composição social, a estratégia de expansão do capitalismo nacional sustentava-se basicamente na aliança de classes, tendo na ideologia nacionalista seu denominador comum e elemento de identificação

É essa opção política que vimos vivenciar no período 1961/1964, o esgotamento de suas possibilidades de inserção no real. Os adeptos da transição para o socialismo misturavam-se e confundiam-se aos nacionalistas. Seus elementos sociais, políticos e ideológicos mesclavam-se com os grupos e classes sociais que optavam pela constituição de um capitalismo nacional, mas diferenciavam-se destes por serem francamente estatizantes e mais radical e profundamente antiimperialistas e contra a estrutura agrária tradicional, o latifúndio.

A segunda das três opções políticas de desenvolvimento é que visava a manutenção e aprofundamento dos laços de complementaridade entre o subsistema econômico nacional e o capitalismo mundial. Acreditava que os nós da economia brasileira eram produtos das distorções introduzidas pelo gerenciamento dos membros das outras opções de desenvolvimento. Sua composição social originava-se de dois estratos históricos do desenvolvimento brasileiro: o tradicional grupo sócio-econômico ligado à economia primário-exportadora e sua versão atualizada, os grupos surgidos durante a expansão industrial e financeira da época da implementação do Plano de Metas, ou seja, uma burguesia financeira fortemente associada aos capitais multinacionais. Reunindo setores políticos e econômicos extremamente fortes no País, esse grupo irá sobrepor-se aos demais, inaugurando um novo período, trazendo mudanças extremamente significativas para a sociedade brasileira como um todo e para o setor mineral em específico, como veremos a seguir, na discussão sobre desenvolvimento-associado.

O esgotamento de que falamos é compreensível. O projeto de desenvolvimento nacional de qualquer nação periférico-dependente, seja qual for a via que se escolha para sua implementação, está intrinsecamente limitado por uma determinação histórica que não só lhe é anterior, como também o condiciona. Todo o sistema de relações internacionais foi constituído como sendo o fundamento estrutural de uma qualidade específica de troca, onde vimos amplas regiões

subordinarem-se a outras através de um processo histórico que não se originou delas e, a cujo destino são submetidas com precárias condições de conduzi-lo ou influenciá-lo.

Evidentemente este fundamento histórico-econômico, essa determinação quase inflexível, não explicará nem tampouco será a raiz de todas as mudanças que ocorrerão no curso desse sistema. Variáveis políticas e culturais estarão nas raízes de muitos processos. Porém essas variáveis e as mudanças delas decorrentes se realizarão historicamente, articulando-se com essa determinação fundamental, alterando alguns de seus aspectos, é óbvio, mas sempre combinando-se com esta. Sem jamais superá-la através de uma nova ordem econômica.

Que o digam a falência das teorias de desenvolvimento e modernização formuladas pelos teóricos da dependência, expressas no esgotamento dos modelos econômicos que desembocaram em tragédia sócio-política, estagnação e retrocesso econômico de que foram alvo, por exemplo o Chile, Uruguai, Argentina e México, paradigmas da vertente do desenvolvimento associado. Que o digam a problemática e conturbada vivência da condição democrática pelos países periféricos, já que a questão da autonomia nacional está condicionada pelo sistema internacional.<sup>74</sup>

Vide o incontestável exemplo do Estado brasileiro (no período 1930/1964), que, para bancar a implementação de um projeto de desenvolvimento de base nacionalista, sofreu uma série de interferências e pressões, chegando mesmo a ter o curso de seu processo político desviado, sabe-se hoje, por razões que têm sua fonte na qualidade das relações internacionais. É interessante observar que uma visão internalista da história do movimento do setor mineral brasileiro consegue sincronidade quase absoluta com o processo político mais amplo pelo qual passou a nação. Para tanto basta debruçar-nos sobre os meandros da fundação da CVRD para

<sup>74</sup>Ponto de vista expresso em textos de Luis Gonzaga de Souza Lima.

ver o quanto está mesclada com a própria história política do País.<sup>75</sup>

E os exemplos não param aí temos ainda os casos da criação da CSN, PETROBRÁS, e o da empresa americana de mineração Hanna Mining, cuja perseverança na tentativa de transgredir as leis protecionistas do setor mineral prolongou-se através de três governos democráticos, o de Jânio Quadros, o de João Goulart e o de Juscelino Kubitschek, tendo seus objetivos alcançados somente após o movimento de março/abril de 1964.<sup>76</sup>

Os projetos de desenvolvimento nacional pertinentes ao modelo econômico capitalismo nacionalista tiveram seu percurso sempre obliterado.

Sua viabilização sempre sofreu problemas de continuidade. Esta é a razão pela qual seu locus mais freqüente é o horizonte utópico dos países dependentes.

Mesmo que implícito desde a primeira parte desta dissertação é importante destacar que nosso campo de abrangência inclui as seguintes questões:

- a) a produção de uma reflexão sobre a constituição e dinâmica do capitalismo, com ênfase na questão do desenvolvimento e da dependência econômica, que desembocou num sistema organizado de se pensar a superação do subdesenvolvimento. É nesse contexto que localizamos o dual-estruturalismo da CEPAL e, mais adiante, já na década de 60, a teoria da dependência; sendo esta última, à rigor, a primeira sendo revista e enriquecida pela incorporação de novos conceitos e críticas, num novo esforço de compreensão da realidade.

<sup>75</sup>A esse respeito é interessante consultar: FERNANDES, Francisco Rego Chaves. et alii. op.cit., vol. I.

<sup>76</sup>Ibidem, op.cit.

- b) o fracasso da proposição fundamental dessas teorias na experiência histórica concreta nos conduziu a um vazio teórico que, até os dias de hoje, vem dificultando o pensar a tardo-modernidade; ainda que se reconheça sua colaboração para algumas realizações espetaculares e desenvolvimentos localizados.

O dual-estruturalismo cepalino, com suas palavras-chave de centralização interna das decisões políticas, planejamento, soberania nacional e integração nacional entre outras, subsidiou as bases do desenvolvimentismo, desfocando a atenção da problemática (o reformismo cepalino) da luta das classes precisamente no momento de transição da economia de base agrária para a de base urbano-industrial, se associando esse enfoque à ideologia própria do período populista.

Ao se dar ênfase à questão da dependência (através, por exemplo, da importância atribuída à constituição de um capitalismo nacional) foram negligenciados os aspectos internos das estruturas de dominação que conformam os processos de acumulação próprios dos países com formação semelhante ao Brasil. Toda a reflexão sobre o desenvolvimento se construiu na ênfase das relações externas e, conseqüentemente, foi transformada em uma oposição entre nações, perdendo-se de vista que o desenvolvimento é uma questão intrinsecamente ligada ao conflito entre classes sociais internas. De modo que o dual-estruturalismo não deixou esclarecido o que contém a determinação fundamental, se é a articulação das leis internas que produzem o resultado ou se, pelo contrário, são as leis de conexão com o conjunto do sistema que monitoram a estrutura das relações.

Nessa abordagem, o subdesenvolvimento seria, portanto, a capacidade que um dado sistema teria de se realizar no trâmite entre dois pólos, ou seja, a capacidade de produzir um excedente que é apropriado pelo exterior (centro) e sua

intrínseca incapacidade de absorção produtiva da outra parte do excedente que gerara.<sup>77</sup>

De acordo com Francisco de Oliveira, a proeminência desse tipo de leitura do subdesenvolvimento colaborou extremamente para a não-formulação de uma teoria sobre o capitalismo no Brasil. Em meados dos anos 60 começou a se estruturar uma nova abordagem das formações econômicas latino-americanas que tentou contornar essas lacunas. Com uma compreensão um pouco mais abrangente sobre o tema do desenvolvimento, a teoria da dependência tem sua idéia-chave nas relações estruturais e globais que unem as formações econômicas periféricas ao centro. Argumentavam que os interesses das economias cênicas (consolidados em suas classes dirigentes) se conectavam, no interior das economias periféricas, aos interesses e estratégias da classe dominante local; que entre o centro e a periferia dos sistema havia uma articulação estrutural que, ultrapassando os limites do circuito do mercado internacional penetrava na sociedade tornando solidários os interesses de grupos e classes externos e internos, gerando acordos políticos que desaguavam no interior do Estado.

A hegemonia seria o resultado dessa linha comum de interesses, determinada pela divisão internacional do trabalho. A teoria da dependência rompeu, pois, com uma tradição de análise que focava o questão do desenvolvimento como um processo que tornaria possível revisitar a qualidade da inserção dos países periféricos na divisão internacional do trabalho, deixando o desenvolvimento de revestir-se de uma conotação notadamente econômica para assumir um tom político. Perceberam que estava em curso um novo ritmo no capitalismo internacional, impulsionado pelas empresas multinacionais, que levava a uma redefinição da linha de separação entre os mercados interno e externo, ou seja, a uma nova divisão

<sup>77</sup>A esse respeito consultar: OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis: Editora Vozes/CEBRAP, 1980.

internacional do trabalho. O que antes fora obstáculo à industrialização da periferia tornou-se elemento facilitador de um certo tipo de desenvolvimento industrial, mostrando que dependência e desenvolvimento podem ocorrer paralelamente. Este ponto introduz a idéia de interdependência, sobrepondo-a à de dependência. Essa idéia será melhor entendida quando, no segundo volume desta série, entrarmos na discussão sobre o desenvolvimento brasileiro pós-1964, momento em que a economia do País francamente se internacionaliza.

## BIBLIOGRAFIA

- 1) ABRANCHES, Sérgio; DAIN, Sulamis. A empresa estatal no Brasil: padrões estruturais e estratégia de ação. Rio de Janeiro: FINEP, mimeogr. 1980.
- 2) ALBAGLI, Sarita. Strategic and geopolitical elements of recent changes in materials. Rio de Janeiro: CNPq/CETEM, 1992.
- 3) ALBUQUERQUE, Gildo. Algumas reflexões sobre o setor mineiro-metalúrgico. CETEM/CNPq, 1994.
- 4) ALMEIDA, Julian Garcia Alves. O debate da política mineral dos anos 60: A comissão parlamentar de inquérito para estudar o problema do ferro e do manganês no Brasil (1960/1963). Campinas: Unicamp, (Dissertação de Mestrado), 1992.
- 5) ALMEIDA, Rômulo de. Experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia. Rio de Janeiro: Edição de Estudos Econômicos, 1950.
- 6) BAER, Werner. A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1970.
- 7) BARBOSA, Alfredo Ruy. Direito mineral e Constituinte: debate. Rio de Janeiro. SBG - Sociedade Brasileira de Geologia, 1986.
- 8) BARTHOLO, Roberto. Europa e os outros. In: A dor de Fausto - ensaios. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1992.
- 9) ———. Os labirintos do silêncio. Cosmopólis e tecnologia na modernidade. São Paulo: Editora Marco Zero/COPPE/UFRJ, 1986.
- 10) BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. O governo Kubitscheck - desenvolvimento econômico e

- estabilidade política (1956/1961). Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.
- 11) BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
  - 12) CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, F.E.P. A economia brasileira em marcha forçada. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.
  - 13) COMPANHIA VALE DO RIO DOCE. 50 anos de história. Rio de Janeiro: CVRD, 1992.
  - 14) CONSTITUIÇÃO: República Federativa do Brasil. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.
  - 15) CONSTITUINTE: A nova política mineral. Brasília: MCT/CNPq, (Série Estudos e Documentos; 7), 1988.
  - 16) CUNHA, Manuela Carneiro da; CARVALHO, Vanderlino Teixeira de. A questão indígena e interesses minerários na Constituinte. In: A questão mineral na Amazônia: seis ensaios críticos. Brasília: MCT/CNPq, (Série Estudos e Documentos; 5), 1987.
  - 17) CUNHA, M.W.V. O sistema administrativo brasileiro. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1963.
  - 18) DASP. Indicador da organização administrativa federal. Rio de Janeiro: Deptº da Imprensa Nacional, 1957.
  - 19) DREIFFUS, René A. A conquista do Estado. Petrópolis: Vozes, 1981.
  - 20) FERNANDES, Francisco et al. Os maiores mineradores do Brasil - perfil empresarial do setor mineral brasileiro. Brasília: CNPq/EMEP Editorial Ltda, 1982.
  - 21) \_\_\_\_\_. O setor mineral e a atuação do capital nacional (estatal e privado) e do capital estrangeiro. Brasília: CNPq/DNPM, mimeogr. 1985.

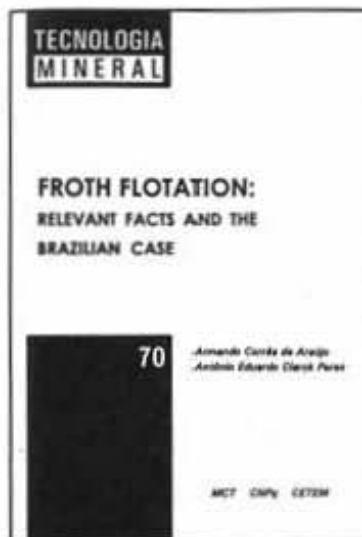
- 22) \_\_\_\_\_. Quem é quem no subsolo brasileiro. Brasília: MCT/CNPq, (Série Estudos e Documentos; 1), 1987.
- 23) FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974.
- 24) \_\_\_\_\_. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Brasil/Portugal: Editora Fundo de Cultura, 1965.
- 25) \_\_\_\_\_. Uma economia dependente. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.
- 26) \_\_\_\_\_. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Editora Nacional, 1977.
- 27) \_\_\_\_\_. Brasil - a construção interrompida. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.
- 28) GIRAUD, Pierre-Nôel. Geopolitique des ressources minières. Paris: Économica, 1983.
- 29) GUDIN, Eugênio. Ensaios sobre problemas econômicos da atualidade. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1945.
- 30) LASTRES, Helena Maria Martins. O impacto de materiais avançados no mundo desenvolvido. Inglaterra: SPRU/Universidade de Sussex, 1990.
- 31) \_\_\_\_\_. Novos materiais - fascínio X desafio. Revista Brasileira de Tecnologia. Brasília: INT/MCT, 1988.
- 32) LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José. Altas tecnologias em países em desenvolvimento - o caso dos materiais avançados. Sussex: mimeogr, 1993.
- 33) LESSA, Carlos. 15 anos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Centro de Desenvolvimento Econômico, CEPAL/BNDE, 1964.
- 34) MACHADO, Iran F. Recursos minerais - política e sociedade. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda, 1989.

- 35) MALDONADO, José. Paradigma tecnológico - uma visão conceitual. Rio de Janeiro: INT/MCT, 1993.
- 36) \_\_\_\_\_. O limiar de um novo modelo de desenvolvimento. Rio de Janeiro: INT/MCT, 1993.
- 37) \_\_\_\_\_. A nova ordem econômica e os novos materiais - crise e oportunidade. Rio de Janeiro: INT/MCT, 1991.
- 38) MARGUERON, Cláudio. cit. em Política mineral em debate. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Geologia, 1986.
- 39) MILLIBAND, Ralph. O estado na sociedade capitalista. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1970.
- 40) NODARI, Ariadne da Silva Rocha. A política mineral na Constituição de 1967. Brasília: MCT/CNPq, (Série Estudos e Documentos; 2), 1987.
- 41) NORMANO, J.F. A luta pela América do Sul. São Paulo: Editora Atlas, 1944.
- 42) OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Petrópolis: Editora Vozes Ltda/CEBRAP, 1980.
- 43) PEREIRA, Osny Duarte. Ferro e independência, um desafio à dignidade nacional. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1967.
- 44) PINHEIRO, Armando Bacelar; GIAMBIAGI, Fábio. As empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor. Rio de Janeiro: DPES/IPEA e FEA/UFRJ, mimeogr. 1992.
- 45) PLANO de desenvolvimento industrial. Presidência da República/Conselho Nacional de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: BNDE, mimeogr. 1956.
- 46) PLANO trienal de desenvolvimento econômico e social (1963/65). (síntese). Rio de Janeiro: Presidência da República/Dept<sup>o</sup> de Imprensa Nacional, 1962.

- 47) POLÍTICA mineral em debate. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Geologia, 1980.
- 48) PRADO Júnior, Caio. História econômica do Brasil. 24<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.
- 49) EARP, Fábio Sá (Coord.); VILLAS-BÓAS, Ana Lúcia do Amaral; EARP, Carlos Alberto Sá. A questão mineral na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: CNPq/CETEM, (Série Estudos e Documentos; 8), 1989.
- 50) SÁ, Paulo César Ramos de. Carajás e a dívida externa. Revista Brasileira de Tecnologia. Brasília: v. 13, 1982.
- 51) SÁ, Paulo César Ramos de; MARQUES, Isabel. Projeto Albrás/Alunorte. In: A questão mineral na Amazônia: seis ensaios críticos. Brasília: CNPq, (Série Estudos e Documentos; 5), 1987.
- 52) SANTOS, Breno Augusto dos. Carajás, patrimônio nacional. In: A questão mineral na Amazônia: seis ensaios críticos. Brasília: CNPq, (Série Estudos e Documentos; 5), 1987.
- 53) SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Sessenta e quatro: anatomia da crise. São Paulo: Vértice, 1986.
- 54) SILVA, Roberto Gama e. São mesmo os nossos os minerais não-energéticos? Rio de Janeiro: Edição do autor, 1987.
- 55) SOARES, Maria Clara. Setor mineral e dívida externa. Brasília: (Série Estudos e Documentos; 6), 1987.
- 56) SKIDMORE, Thomas. Brasil de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro: Editora Brasiliense, 1976.
- 57) TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, I.C. O grande salto para o caos. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1985.



- 58) VARGAS, Getúlio. Parágrafos extraídos do discurso proferido na abertura da Conferência Nacional de Economia e Administração. Volta Redonda: 7 de maio de 1943.
- 59) VENÂNCIO Filho, A. A intervenção do Estado no domínio econômico. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- 60) VICTOR, Mário. A batalha do petróleo. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1970.
- 61) YANNI, Otávio. Estado e planejamento econômico. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971.
- 62) \_\_\_\_\_. Estado e Capitalismo. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965.
- 63) WALLACE, William. What price independence? Sovereignty and interdependence in British politics International Affairs, 62(3), 1986.



NÚMEROS PUBLICADOS NA SÉRIE  
TECNOLOGIA MINERAL

1. Flotação de Carvão: Estudos em Escala de Bancada - Antonio R. de Campos, Salvador L. M. de Almeida e Amílcar T. dos Santos, 1979. (esgotado)
2. Beneficiamento de Talco: Estudos em Escala de Bancada - Nelson T. Shimabukuro, Carlos Adolpho M. Baltar e Francisco W. Hollanda Vidal, 1979. (esgotado)
3. Beneficiamento de Talco: Estudos em Usina Piloto - Nelson T. Shimabukuro, Carlos Adolpho M. Baltar e Francisco W. Hollanda Vidal, 1979. (esgotado)
4. Flotação de Cianita da Localidade de Boa Esperança (MG) - Ivan O. de Carvalho Masson e Tulio Herman A. Luco, 1979. (esgotado)
5. Beneficiamento de Diatomita do Ceará - José A. C. Sobrinho e Adão B. da Luz, 1979. (esgotado)
6. Eletrorecuperação de Zinco: uma Revisão das Variáveis Influentes - Roberto C. Villas Bôas, 1979. (esgotado)
7. Redução da Gipsita com Carvão Vegetal - Ivan O. de Carvalho Masson, 1980. (esgotado)
8. Beneficiamento do Diatomito de Canavieira do Estado do Ceará - Franz Xaver H. Filho e Marcello M. da Veiga, 1980. (esgotado)
9. Moagem Autógena de Itabirito em Escala Piloto - Hedda Vargas Figueira e João Alves Sampaio, 1980. (esgotado)
10. Flotação de Minério Oxidado de Zinco de Baixo Teor - Carlos Adolpho M. Baltar e Roberto C. Villas Bôas, 1980. (esgotado)
11. Estudo dos Efeitos de Corrente de Pulso Sobre o Eletrorefino de Prata - Luiz Gonzaga dos S. Sobral, Ronaldo Luiz C. dos Santos e Delfin da Costa Laureano, 1980. (esgotado)
12. Lixiviação Bacteriana do Sulfeto de Cobre de Baixo Teor Caraíba - Vicente Paulo de Souza, 1980. (esgotado)
13. Flotação de Minérios Oxidados de Zinco: uma Revisão de Literatura - Carlos Adolpho M. Baltar, 1980. (esgotado)
14. Efeito de Alguns Parâmetros Operacionais no Eletrorefino do Ouro - Marcus Granato e Roberto C. Villas Bôas, 1980. (esgotado)
15. Flotação de Carvão de Santa Catarina em Escala de Bancada e Piloto - Antonio R. de Campos e Salvador L. M. de Almeida, 1981. (esgotado)
16. Aglomeração Seletiva de Finos de Carvão de Santa Catarina: Estudos Preliminares - Lauro Santos N. da Costa, 1981.
17. Briquetagem e a sua Importância para a Indústria - Walter Shinzel e Regina Célia M. da Silva, 1981. (esgotado)
18. Aplicação de Petrografia no Beneficiamento de Carvão por Flotação - Ney Hamilton Porphírio, 1981.
19. Recuperação do Cobre do Minério Oxidado de Caraíba por Extração por Solventes em Escala Semipiloto - Ivan O. C. Masson e Paulo Sérgio M. Soares, 1981. (esgotado)
20. Dynawhirpool (DWP) e sua Aplicação na Indústria Mineral - Hedda Vargas Figueira e José Aury de Aquino, 1981. (esgotado)

45. Geopolítica dos Novos Materiais - Roberto C. Villas Bôas, 1989. (esgotado)

46. Beneficiamento de Calcário para as Indústrias de Tintas e Plásticos - Vanilda da Rocha Barros e Antonio R. de Campos, 1990.

47. Influência de Algumas Variáveis Físicas na Flotação de Partículas de Ouro - Fernando A. Freitas Lins e Ruper Adamian, 1991.

48. Caracterização Tecnológica de Caulim para a Indústria de Papel - Rosa Maicena Fernandes Lima e Adão B. da Luz, 1991.

49. Amostragem de Minérios - Maria Alice C. de Goes, Mário V. Possa e Adão B. da Luz, 1991.

50. Design of Experiments in Planning Metallurgical Tests - Roberto C. Villas Bôas, 1991. (esgotado)

51. Eletrorecuperação de Ouro a partir de Soluções Diluídas de seu Cianeto - Roberto C. Villas Bôas, 1991.

52. Talco do Paraná - Flotação em Usina Piloto - Salvador Luiz M. de Almeida, Adão B. da Luz e Ivan F. Pontes, 1991.

53. Os Novos Materiais e a Corrosão - Roberto C. Villas Bôas, 1991.

54. Aspectos Diversos da Garimpagem de Ouro - Fernando Freitas Lins (coord.), José Cunha Cotta, Adão B. da Luz, Marcello M. da Veiga, Fernando Freitas Lins, Luiz Henrique Farid, Márcia Machado Gonçalves, Ronaldo Luiz C. dos Santos, Maria Laura Barreto e Irene C. M. H. Medeiros Portela, 1992. (esgotado)

55. Concentrador Centrifugo - Revisão e Aplicações Potenciais - Fernando Freitas Lins, Lauro S. Norbert Costa, Oscar Cuéllar Delgado, Jorge M. Alvares Gutierrez, 1992.

56. Minerais Estratégicos: Perspectivas - Roberto C. Villas Bôas, 1992. (esgotado)

57. O Problema do Germânio no Brasil - Roberto C. Villas Bôas, Maria Dionísia C. dos Santos e Vicente Paulo de Souza, 1992.

58. Caracterização Tecnológica do Minério Aurífero da Mineração Casa de Pedra-Mato Grosso - Ney Hamilton Porphírio e Fernando Freitas Lins, 1992.

59. Geopolitics of the New Materials: The Case of the Small Scale Mining and New Materials Developments - Roberto C. Villas Bôas, 1992.

60. Degradação de Cianetos por Hipoclorito de Sódio - Antonio Carlos Augusto da Costa, 1992.

61. Paládio: Extração e Refino, uma Experiência Industrial - Luis Gonzaga S. Sobral, Marcus Granato e Roberto B. Ogando, 1992.

62. Desempenho de Ciclones e Hidrociclones - Giulio Massarani, 1992.

63. Simulação de Moagem de Talco Utilizando Seixos - Regina Coeli C. Carriso e Mário Valente Possa, 1993.

64. Atapuligita do Piauí para a Indústria Farmacêutica - José Pereira Neto, Salvador L. M. de Almeida e Ronaldo de Miranda Carvalho, 1993.

65. Caulim: um mineral industrial importante - Adão B. da Luz e Eduardo C. Damasceno, 1993.

66. Química e Tecnologia das Terras-Raras - Alcídio Abrão, 1994.

67. Tiouréia e Bromo como Lixivantes Alternativos à Cianetação do Ouro. Roberto de Barros E. Trindade, 1994.

68. Zeólitas: Propriedades e Usos Industriais - Adão Benvindo da Luz, 1994.

69. Caracterização Tecnológica de Lascas de Quartzo - Marflia Inês Mendes Barbosa e Ney Hamilton Porphírio, 1994.

21. Flotação de Rejeitos Finos de Scheelita em Planta Piloto - José Farias de Oliveira, Ronaldo Moreira Horta e João Alves Sampaio, 1981. (esgotado)

22. Coque de Turfa e suas Aplicações - Regina Célia M. da Silva e Walter Schinzel, 1982.

23. Refino Eletrolítico de Ouro, Processo Wohlwill - Juliano Peres Barbosa e Roberto C. Villas Bôas, 1982. (esgotado)

24. Flotação de Oxidados de Zinco: Estudos em Escala Piloto - Adão Benvindo da Luz e Carlos Adolpho M. Baltar, 1982.

25. Dosagem de Ouro - Luiz Gonzaga S. Sobral e Marcus Granato, 1983.

26. Beneficiamento e Extração de Ouro e Prata de Minério Sulfetado - Márcio Torres M. Penna e Marcus Granato, 1983.

27. Extrações por Solventes de Cobre do Minério Oxidado de Caraliba - Paulo Sérgio M. Soares e Ivan O. de Carvalho Masson, 1983.

28. Preparo Eletrolítico de Solução de Ouro - Marcus Granato, Luiz Gonzaga S. Sobral, Ronaldo Luiz C. Santos e Delfim da Costa Laureano, 1983. (esgotado)

29. Recuperação de Prata de Fixadores Fotográficos - Luiz Gonzaga dos Santos Sobral e Marcus Granato, 1984. (esgotado)

30. Amostragem para Processamento Mineral - Mário V. Possa e Adão B. da Luz, 1984. (esgotado)

31. Indicador de Bibliotecas e Centros de Documentação em Tecnologia Mineral e Geociências do Rio de Janeiro - Subcomissão Brasileira de Documentação em Geociências - SBDG, 1984.

32. Alternativa para o Beneficiamento do Minério de Manganês de Urucum, Corumbá-MS - Lúcia Maria Cabral de Góes e Silva e Lélito Fellows Filho, 1984.

33. Lixiviação Bacteriana de Cobre de Baixo Teor em Escala de Bancada - Teresinha R. de Andrade e Francisca Pessoa de França, 1984.

34. Beneficiamento do Calcário da Região de Cantagalo-RJ. - Vanilda Rocha Barros, Hedda Vargas Figueira e Ruper Adamian, 1984.

35. Aplicação da Simulação de Hidrociclones em Circuitos de Moagem - José Ignácio de Andrade Gomes e Regina C. C. Carriso, 1985. (esgotado)

36. Estudo de um Método Simplificado para Determinação do "Índice de Trabalho" e sua Aplicação à Remoagem - Hedda Vargas Figueira, Luiz Antonio Pretti e Luiz Roberto Moura Valle, 1985.

37. Metalurgia Extrativa do Ouro - Marcus Granato, 1986. (esgotado)

38. Estudos de Flotação do Minério Oxidado de Zinco de Minas Gerais - Francisco W. Hollanda Vidal, Carlos Adolpho M. Baltar, José Ignácio de A. Gomes, Leonardo A. da Silva, Hedda Vargas Figueira, Adão B. da Luz e Roberto C. Villas Bôas, 1987.

39. Lista de Termos para Indexação em Tecnologia Mineral - Vera Lúcia Vianna de Carvalho, 1987.

40. Distribuição de Germânio em Frações Densimétricas de Carvões - Luiz Fernando de Carvalho e Valéria Conde Alves Moraes, 1986.

41. Aspectos do Beneficiamento de Ouro Aluvionar - Fernando A. Freitas Lins e Leonardo A. da Silva, 1987.

42. Estudos Tecnológicos para Aproveitamento da Atapuligita de Guadalupe-PI - Adão B. da Luz, Salvador L. M. de Almeida e Luciano Tadeu Silva Ramos, 1988.

43. Tratamento de Efluentes de Carvão Através de Espessador de Lamelas - Francisco W. Hollanda Vidal e Franz Xaver Horn Filho, 1988.

44. Recuperação do Ouro por Amalgamação e Cianetação: Problemas Ambientais e Possíveis Alternativas - Vicente Paulo de Souza e Fernando A. Freitas Lins, 1989. (esgotado)

TECNOLOGIA  
AMBIENTAL

**METAIS PESADOS NAS  
SUB-BACIAS  
HIDROGRÁFICAS DE  
POCONÉ E  
ALTA FLORESTA**

10 Saulo Rodrigues Pereira Filho

ANCT CNPq CETEM

**NÚMEROS PUBLICADOS NA SÉRIE  
TECNOLOGIA AMBIENTAL.**

1. Poconé: Um Campo de Estudos do Impacto Ambiental do Garimpo - Marcelo M. da Veiga, Francisco R. C. Fernandes, Luiz Henrique Farid, José Eduardo B. Machado, Antônio Odilon da Silva, Luis Drude de Lacerda, Alexandre Pessoa da Silva, Edinaldo de Castro e Silva, Evaldo F. de Oliveira, Gercino D. da Silva, Hélcias B. de Pádua, Luiz Roberto M. Pedroso, Nelson Luiz S. Ferreira, Saete Kiyoka Ozaki, Rosane V. Marins, João A. Imbassahy, Wolfgang C. Pfeiffer, Wanderley R. Bastos e Vicente Paulo de Souza (2ª edição), 1991. (esgotado)

2. Diagnóstico Preliminar dos Impactos Ambientais Gerados por Garimpos de Ouro em Alta Floresta/MT: Estudo de Caso (versão Português/Inglês) - Luiz Henrique Farid, José Eduardo B. Machado, Marcos P. Gonzaga, Saulo R. Pereira Filho, André Eugênio F. Campos, Nelson S. Ferreira, Gercino D. Silva, Carlos R. Tobar, Volney Câmara, Sandra S. Hacon, Diana de Lima, Vangil Silva, Luiz Roberto M. Pedroso, Edinaldo de Castro e Silva, Laís A. Menezes, 1992.

3. Mercúrio na Amazônia: Uma Bomba Relógio Química? - Luis Drude Lacerda e Win Salomons, 1992. (esgotado)

4. Estudo dos Impactos Ambientais Decorrentes do Extrativismo Mineral e Poluição Mercurial no Tapajós - Pré-Diagnóstico - Rita Maria Rodrigues et al., 1994.

5. Utilização do Aguapé no Tratamento de Efluentes com Cianetos - Marcus Granato, 1995.

6. Are Tropical Estuaries Environmental Sinks or Sources? - Egbert K. Duursma, 1995.

7. Assessment of the Heavy Metal Pollution in a Gold "Garimpo" - Saulo Rodrigues Filho e John Edmund L. Maddock, 1995.

8. Instrumental Multielement Analysis in Plant Materials - A Modern Method in Environmental Chemistry and Tropical Systems Research - Bernd Market, 1995.

9. Heavy Metals in Estuarine Sediments: Mangrove Swamps of the Subaé and Paraguaçu Tributary Rivers of Todos os Santos Bay, Bahia, Brazil - J. F. Pardes, A. F. S. Queiroz, I. G. Carvalho, M. A. S. B. Ramos, A. L. F. Santos e C. Mosser, 1995.

QUALIDADE E  
PRODUTIVIDADE

**THE PROFILE OF THE  
BRAZILIAN MINING  
PROFESSIONALS**

7 Arthur Pires Chaves

ANCT CNPq CETEM

**NÚMEROS PUBLICADOS NA SÉRIE  
QUALIDADE E PRODUTIVIDADE**

1. Qualidade na Formulação de Misturas - Roberto C. Villas Bôas, 1992.

2. La Importância del Método em la Investigación Tecnológica - Roberto C. Villas Bôas, 1992.

3. Normalización Minerometalúrgica e Integración Latinoamericana - Rômulo Genuíno de Oliveira, 1993.

4. A Competitividade da Indústria Brasileira de Alumínio: Avaliação e Perspectivas - James M. G. Weiss, 1993.

5. O Gerenciamento Ambiental: Estudo de Caso de Cinco Empresas de Mineração no Brasil - José Antônio Parizotto, 1995.

6. Situação Atual e Perspectivas da Indústria Mineral no Brasil - Ulysses Rodrigues de Freitas, 1995.

NÚMEROS PUBLICADOS NA SÉRIE  
ESTUDOS E DOCUMENTOS

**MINERAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO:**  
A QUESTÃO NACIONAL NAS  
ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO  
DO SETOR MINERAL (1930-1964)

VOLUME I

Ana Lúcia Villas-Bôas

MCT CNPq CETEM

1. Quem é Quem no Subsolo Brasileiro - Francisco R. C. Fernandes, Ana Maria B. M. da Cunha, Maria de Fátima Faria dos Santos, José Raimundo Coutinho de Carvalho e Maurício Lins Arcoverde, (2ª edição) 1987. (esgotado)

2. A Política Mineral na Constituição de 1967 - Ariadne da Silva Rocha Nodari, Alberto da Silva Rocha, Marcos Fábio Freire Montysuma e Luis Paulo Schance Heler Giannini, (2ª edição) 1987.

3. Mineração no Nordeste - Depoimentos e Experiências - Manuel Correia de Andrade, 1987. (esgotado)

4. Política Mineral do Brasil - Dois Ensaios Críticos - Osny Duarte Pereira, Paulo César Ramos de Oliveira Sá e Maria Isabel Marques, 1987. (esgotado)

5. A Questão Mineral da Amazônia - Seis Ensaios Críticos - Francisco R. C. Fernandes, Roberto Gama e Silva, Wanderlino Teixeira de Carvalho, Manuela Carneiro da Cunha, Breno

Augusto dos Santos, Armando Álvares de Campos Cordeiro, Arthur Luiz Bernardelli, Paulo César de Sá e Maria Isabel Marques, 1987. (esgotado)

6. Setor Mineral e Dívida Externa - Maria Clara Couto Soares, 1987.

7. Constituinte: A Nova Política Mineral - Gabriel Guerreiro, Octávio Elísio Alves de Brito, Luciano Galvão Coutinho, Roberto Gama e Silva, Alfredo Ruy Barbosa, Hildebrando Herrmann e Osny Duarte Pereira, 1988. (esgotado)

8. A Questão Mineral na Constituição de 1988 - Fábio S. Sá Earp, Carlos Alberto K. de Sá Earp e Ana Lúcia Villas-Bôas, 1988. (esgotado)

9. Estratégia dos Grandes Grupos no Domínio dos Novos Materiais - Paulo Sá, 1989. (esgotado)

10. Política Científica e Tecnológica no Japão, Coreia do Sul e Israel. - Abraham Benzaquen Sicsú, 1989. (esgotado)

11. Legislação Mineral em Debate - Maria Laura Barreto e Gildo Sá Albuquerque (organizadores), 1990. (esgotado)

12. Ensaio Sobre a Pequena e Média Empresa de Mineração - Ana Maria B. M. da Cunha (organizadora) 1991.

13. Fontes e Usos de Mercúrio no Brasil - Rui C. Hasse Ferreira e Luiz Edmundo Appel, (2ª edição) 1991.

14. Recursos Minerais da Amazônia - Alguns Dados Sobre Situação e Perspectivas - Francisco R. C. Fernandes e Irene C. de M. H. de Medeiros Portela, 1991. (esgotado)

15. Repercussões Ambientais em Garimpo Estável de Ouro - Um Estudo de Caso - Irene C. de M. H. de Medeiros Portela, (2ª edição) 1991.

16. Panorama do Setor de Materiais e suas Relações com a Mineração: Uma Contribuição para Implementação de Linhas de P & D - Marcello M. Veiga e José Octávio Armani Pascoal, 1991.

17. Potencial de Pesquisa Química nas Universidades Brasileiras - Peter Rudolf Seidl, 1991.

18. Política de Aproveitamento de Areia no Estado de São Paulo: Dos Conflitos Existentes às Compatibilizações Possíveis - Hildebrando Hermann, 1991.

19. Uma Abordagem Crítica da Legislação Garimpeira: 1967-1989 - Maria Laura Barreto, 1993.

20. Some Reflections on Science in the Low-Income Economies - Roald Hoffmann, 1993. (esgotado)

21. Terras-raras no Brasil: depósitos, recursos identificados e reservas - Francisco Eduardo de V. Lápido Loureiro, 1994.

22. Aspectos Tecnológicos e Econômicos da Indústria de Alumínio, Marisa B. de Mello Monte e Rupen Adamian, 1994

23. Indústria Carbonífera Brasileira: conveniência e viabilidade - Gildo de A. Sá C. de Albuquerque, 1995.

24. Carvão Mineral: Aspectos Gerais e Econômicos - Regina Coeli C. Carrisso e Mário Valente Possa, 1995.

25. "Sustainable Development: materials technology and industrial development in Brazil" - Roberto C. Villas Bôas, 1995.

26. Minerais e Materiais Avançados - Heloísa Vasconcellos de Medina e Luis Alberto Almeida Reis, 1995.

27. Poluição Mercurial: parâmetros técnico-jurídicos - Maria Laura Barreto e Anna Christiana Marinho, 1995.

28. Aspectos Técnicos e Econômicos do Setor de Rochas Ornamentais - Cid Chiodi Filho, 1995.



**NÚMEROS PUBLICADOS NA SÉRIE  
INICIAÇÃO CIENTÍFICA**

1. Anais da I Jornada Interna do CETEM, 1994.

**PUBLICAÇÕES AVULSAS EDITADAS PELO CETEM OU EM CO-EDIÇÃO**

1. Programação Trienal: 1989/1991. Centro de Tecnologia Mineral (CETEM/CNPq), 1989.
2. Manual de Usinas e Beneficiamento. Centro de Tecnologia Mineral (CETEM/CNPq), 1989.
3. Garimpo, Meio Ambiente e Sociedades Indígenas. CETEM/CNPq/EDUFF, 1992.
4. Programação Trienal: 1992/1994. Centro de Tecnologia Mineral (CETEM/CNPq).
5. Impactos Ambientais. SPRU/USP/CNPq, 1993.
6. Relatório de Atividades de 1993. Centro de Tecnologia Mineral (CETEM/CNPq), 1994.
7. Programação Trienal: 1995/1997. Centro de Tecnologia Mineral (CETEM/CNPq), 1995.
8. Relatório Anual de Atividades 1994. Centro de Tecnologia Mineral (CETEM/CNPq), 1995. (esgotado)
9. 2<sup>nd</sup> Swedish-Brazilian Workshop on Mineral Technology (CETEM/CNPq/LULEÅ/EPUSP), 1995.