

dos reformistas e conservadores para o período. Sobre os partidos apóia-se em dados dos censos eleitorais e sua análise oferece uma ampla visão das mudanças do cenário político-partidário brasileiro no período 45-64.

O autor emprega uma análise de correlação de variáveis socioeconômicas com as variáveis políticas tendo como unidades de estudo dois grupos de estado, de um lado, o grupo de estados desenvolvidos e, de outro, os subdesenvolvidos, fazendo comparações entre eles. O objetivo central deste tipo de análise é apresentar uma descrição do impacto das diferenças socioeconômicas desiguais sobre vários aspectos da política brasileira. Segundo o autor, estes dois grupos de estados são: de um lado, os desenvolvidos representados por São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul; de outro, os estados restantes, considerados o grupo subdesenvolvido. O estudo apresenta os pontos mais importantes e elucidativos das diferenças socioeconômicas entre os grupos mencionados. Esses pontos são entre muitos: diferenças regionais *per capita*; níveis de industrialização; grau de urbanização; índice de alfabetização, quantidade de matrículas universitárias; e as diferenças da concentração das propriedades agrícolas. Toda a análise é confeccionada por dados quantificados, oferecendo-nos uma idéia global da relação entre o desenvolvimento econômico e social e o quadro político brasileiro no período. Particularmente é a parte mais importante do livro, pois demonstra as conseqüências que o desenvolvimento econômico desigual acarreta para o desenvolvimento e a participação do povo no processo político. □

Ronaldo Bianchi

## A política do desenvolvimento na era de Vargas

Por John D. Wirth. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1973.

John D. Wirth propõe-se a analisar o processo de elaboração das diretrizes políticas básicas tomadas com vista ao desenvolvimento econômico em áreas estratégicas durante a era de Vargas. Desenvolve sua análise através do estudo de três casos particulares: o comércio internacional, a siderurgia e o petróleo, afirmando a interligação dos três casos e a continuidade de atitudes e instituições na era de Vargas.

Dentre os elementos que influenciam o processo decisório temos a ênfase nos grupos de interesses econômicos privados nacionais, a relação pela qual se ligam formal ou informalmente ao governo e seus vínculos ao estrangeiro. Por esse lado, ressalta a dependência econômica e política em relação ao exterior. No caso da siderurgia e do petróleo, o exército com sua ideologia nacional desenvolvimentista, tem um papel importante na elaboração da política. No caso do petróleo, outro fator relevante é a manifestação da classe média através do nacionalismo político.

Vargas vai seguir uma política eminentemente conciliatória, pois sendo favorável tanto a interesses estrangeiros como aos interesses privados nacionais reluta em aceitar uma solução estatal com

exclusão dos referidos interesses da mesma. Vejamos como isso se deu em cada caso.

### 1. O comércio internacional na década de 30

O comércio internacional caracteriza a década de 30, pois a economia nacional está voltada essencialmente para o exterior. A partir de 1934, o Brasil viu-se colocado entre duas potências, cada uma com um sistema econômico, político e ideológico incompatíveis, em luta, para afirmar aqui sua hegemonia. Os Estados Unidos, nação democrática a favor do livre comércio, e a Alemanha desfraldando a bandeira da economia dirigida. Esse conflito também se manifesta internamente. Temos os grupos do café tradicionalmente ligados aos EUA, maior importador do Brasil; por outro lado os grupos do algodão e outros grupos agrários dependentes do comércio com a Alemanha, o qual crescia em importância.

Ao nível da máquina governamental encontramos a mesma divisão. O Embaixador em Washington, depois Ministro das Relações Exteriores, (1937-44), Oswaldo Aranha, é favorável ao tradicional alinhamento político com os EUA. O Ministro das Relações Exteriores João Carlos Macedo Soares (identificado com interesses ligados ao algodão em São Paulo) é favorável ao comércio com a Alemanha, assim como também outras autoridades do governo.

Outro elemento importante na formulação da política pelo Estado eram os representantes oficiais que defendendo interesses pessoais serviam como mediadores entre os grupos internos e os interesses estrangeiros; por exemplo Valentim Bouças, importador e intermediário simpático aos EUA, Olavo Egydio de Souza Aranha (paulista com interesses no cultivo de algodão, café e na exportação de minério de ferro) ativo promotor dos interesses alemães.

Roberto Simonsen, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, não conse-

guiu impor um plano de cunho nacionalista ao comércio internacional, pois os industriais não tinham alcançado ainda um peso político efetivo.

Pressionado pelas duas potências estrangeiras e pelos grupos agrários internos, Vargas procurou manter um equilíbrio seguindo assim uma política eclética, tentando obter vantagens econômicas imediatas evitando um alinhamento político explícito. Para coordenar os interesses dos grupos internos e, ademais, para fortalecer o seu poder criou o Conselho Federal do Comércio Exterior. Esse mesmo mostrou-se mais eficaz como "caixa de ressonância e órgão legitimador" dos diversos grupos agro-exportadores do que como formulador da política comercial. Assim a política comercial de Vargas limitou-se à diversificação e ampliação de mercados.

## 2. A siderurgia e o Estado Novo

O ponto de vista de que uma siderurgia só poderia ser estabelecida com a ajuda do capital estrangeiro e o de que não deveria depender deste capital são os dois pólos de referência da política siderúrgica. No processo decisório o Exército desempenhou papel importante e ativo, orientado pelo nacionalismo econômico. O projeto da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, em 1940, representou um compromisso entre os dois pontos de vista.

A inviabilidade econômica interna era um dos principais empecilhos para a construção de uma usina siderúrgica, pois apesar da abundância de minério de ferro o carvão nacional era ruim, o sistema ferroviário precário e as possibilidades de financiamento interno insuficientes. Ademais, os interesses financeiros dos países desenvolvidos ligados ao aço não estavam empenhados em investir nos países subdesenvolvidos entre 1910 e 1937.

Em 1920, apresenta-se o único projeto viável idealizado pelo americano Percival Farquhar: o contrato de Itabira. Em torno desse contrato vai girar toda a questão política referente ao pro-

blema siderúrgico, opondo-se desde logo várias correntes nacionalistas. Na década de 30, Farquhar continua lutando, mas falha por dificuldades financeiras. Vários grupos privados nacionais também se propõem a construir uma usina siderúrgica, que por exigir vultosos financiamentos do Estado continua inviável do ponto de vista econômico. Com a implantação do Estado Novo o Exército chega à conclusão de que a solução deve ser de âmbito nacional sob o controle estatal.

No final da década de 30 surgem interesses, tanto da Alemanha como dos EUA, para investir no Brasil. Grupos privados, Valentim Bouças, o Ministro das Relações Exteriores Oswaldo Aranha e o próprio Vargas são a favor dos EUA. O Exército e os nacionalistas apoiados pelo Ministro dos Transportes, General Mendonça Lima, tendo em vista uma solução estatal mostraram-se mais inclinados pela Alemanha. Por fim, Vargas entrega o problema siderúrgico ao Conselho Técnico de Economia e Finanças, ligado à iniciativa privada e aos EUA; e depois do Conselho Federal de Comércio Exterior, "biombo" administrativo para o Exército. No entanto, nenhum desses órgãos apresenta propostas viáveis.

Devido à rivalidade crescente entre os EUA e a Alemanha o poder de Barganha do Brasil aumenta. Com a pressão de Vargas a United States Steel Corporation parece disposta a investir no Brasil, apresentando um plano economicamente viável, que recebe o apoio de Vargas a despeito da oposição dos nacionalistas, mas a United States Steel Corporation desiste. Enquanto isso, os elementos necessários para a viabilidade econômica interna haviam surgido. Vargas exigindo uma decisão dos EUA consegue um financiamento que vai permitir a construção de uma usina de aço estatal de maiores dimensões.

Desenvolve-se então o projeto da usina siderúrgica de Volta Redonda, símbolo da política conciliatória e modernizadora de Vargas. O projeto conseguiu, com a formação de uma empresa de

capital misto, satisfazer os interesses nacionais privados e os militares por ser uma solução nacional e por possibilitar e auto-suficiência em matéria de aço.

## 3. O petróleo e o segundo governo de Vargas

A exigência popular militar quanto a necessidade de uma solução estritamente estatal para a questão do petróleo é que vai determinar a fundação da Petrobrás em 1953. E apesar do fortalecimento do Estado, vai-se evidenciar a superação da política conciliatória de Vargas.

A questão do petróleo divide-se em três frases. A primeira desenvolve-se durante o Estado Novo e se caracteriza pela legislação nacionalista precoce feita pelo Exército através do General Horta Barbosa, presidente do Conselho Nacional do Petróleo. Tal legislação foi possível devido à falta de interesse por parte das empresas petrolíferas estrangeiras em investir no Brasil e à fraqueza econômica dos grupos nacionais privados. Em 1958, a indústria do petróleo é colocada diretamente sob o controle do CNP, que limitou a participação do capital estrangeiro e instaurou um controle maior sobre os interesses regionais e privados.

Horta Barbosa enfrenta a oposição da maioria dos ministros, de grupos nacionais e estrangeiros, do Departamento Administrativo do Serviço Público. Lentamente perde a iniciativa política restando-lhe o poder de veto que utiliza contra empresas estrangeiras.

Horta renuncia em 1943 e é substituído pelo Coronel João Carlos Barreto, favorável à iniciativa privada e ao capital estrangeiro. Vários projetos privados com ajuda do capital estrangeiro são apresentados e alguns até se realizam sem que, no entanto, cheguem a formular uma alternativa para uma empresa governamental. Em outubro de 1947 é apresentado o Estatuto do Petróleo, que por sua vez não satisfaz, nem as empresas estrangeiras, nem os nacionalistas. Em torno do Estatuto vai-se desenca-

dear um debate público generalizado e de âmbito nacional. Em abril de 1948 é fundado o Centro de Estudos e Defesa do Petróleo como órgão dos nacionalistas em favor do monopólio estatal do petróleo, com o apoio das classes médias. Assim, em fins de 1948, o Estatuto está politicamente morto. No desejo de se fortalecer o Departamento de Administração do Serviço Público propõe um projeto mais próximo da solução estatal. Os grupos privados agem por iniciativa própria, Dutra temporiza, o que vai redundar apenas em soluções parciais.

Em 1951, torna-se necessário uma ação do governo. Após várias tentativas infrutíferas de atrair o capital estrangeiro Vargas decide-se pela solução estatal. Encomenda um projeto altamente tecnocrático, visando sua tradicional política conciliatória, abrindo uma brecha ao capital estrangeiro e permitindo um acesso à diretoria por parte dos grupos privados. O projeto, no entanto, recebe oposição de todos os setores não sendo mais aceita a indefinição de Vargas. Os principais focos de oposição são os jornais, os nacionalistas da Câmara, o Clube Militar, do Centro de Estudos e Defesa do Petróleo. O governo com maioria no Congresso ainda permanece tranqüilo. Com a apresentação de um projeto alternativo pelo PTB e a discussão do projeto de Vargas durante a campanha eleitoral para a presidência do Clube Militar, a política de Vargas cai ainda mais em descrédito. Em oposição a Vargas, e também por oportunismo, a UDN propõe um terceiro projeto, favorecendo o monopólio estatal total. Após uma série de emendas (exclusão do capital estrangeiro e dos interesses privados da diretoria), mantendo-se no entanto seu orçamento financeiro, Vargas consegue o apoio dos grupos nacionalistas. Somente a UDN e o Centro de Estudos de Defesa do Petróleo permaneceram na oposição. O Senado, representante dos interesses privados, tentou em vão fazer emendas. A Petrobrás foi aprovada em 3 de outubro de 1953. No entan-

to, o projeto já não era o que Vargas idealizara.

Em suma, a ênfase da análise de Wirth recai sobre a tentativa de mostrar a participação e poder relativo dos vários elementos no processo decisório, a saber: grupos de interesses nacionais e estrangeiros, personalidades, ministros e conselhos administrativos, o Exército, a classe média, o poder presidencial. Resalta igualmente a influência da ideologia no processo decisório, assim como o nacionalismo econômico e popular. Ao mesmo tempo, mostra que as possibilidades de se chegar aos objetivos alcançados dependem da viabilidade destes e da dependência política ao exterior. O principal objetivo de Wirth é mostrar através destes três exemplos o crescente fortalecimento do Estado e "o crescente controle interno do processo da elaboração da política do governo". □

Rudolf Caio Petersen

## Lista das publicações recebidas até 22 de junho de 1974

### LIVROS:

Fernandes, Florestan. **Comunidade e sociedade**. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1973.

George, Pierre. **Panorama do mundo atual**. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1974.

Goldmann, Lucian. **Ciências humanas e filosofia: que é a sociologia?** São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1974.

Grau, Eros Roberto. **Regiões metropolitanas**. São Paulo, José Buchatsky ed., 1974.

Janes, Manley Howe. **Tomada de decisões pelo executivo**. São Paulo, Editora Atlas.

Lacerda, Carlos et alii. **Reportagens que abalaram o Brasil**. Rio de Janeiro, Bloch Editores.

Lacoste, Yves. **Os países subdesenvolvidos**. São Paulo, Difusão Européia do Livro.

Motta, Fernando C. Prestes. **Teoria geral da administração**. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1974.