

A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DE UM TECNOCRATA: IGNÁCIO RANGEL NA ASSESSORIA ECONÔMICA DO GOVERNO VARGAS (1951-1954)

Arissane Dâmaso Fernandes.

Doutoranda em História - Universidade Federal de Goiás.

arissanedamaso@yahoo.com.br

Resumo:

Os anos 1950 marcaram a consolidação do projeto desenvolvimentista, o qual teve início na chamada *Era Vargas* e possibilitou a ampla participação da tecnocracia brasileira no aparelho de Estado. Essa participação foi viabilizada pela presença de representantes de alguns grupos sociais nos diversos órgãos criados naquele contexto de reforma administrativa do Estado, a qual foi pautada em uma política corporativista. Dentre os intelectuais que alcançaram relevância na execução do referido projeto, estava Ignácio Rangel. Como forma de ilustrar a importância adquirida por esse economista naquele período, essa comunicação retomará a sua atuação em um dos órgãos estratégicos do governo Vargas no início da década de 1950, sua Assessoria Econômica.

Palavras-Chave: Ignácio Rangel, tecnocracia, Era Vargas.

Introdução:

Os anos 1950 marcaram a consolidação de um “novo” projeto (ou modelo) político de “desenvolvimento” e com ele, a reestruturação do Estado brasileiro¹. Foi justamente essa reforma administrativa que viabilizou a concentração de técnicos em novos órgãos estatais, os quais se tornaram estratégicos para a viabilização do projeto desenvolvimentista. Essa reestruturação do Estado brasileiro marcou o auge da ideologia desenvolvimentista, a qual teve origem entre os

anos 1930-1945 e foi sustentada por grupos presentes tanto no setor público quanto no setor privado.

No **setor privado**, a base de apoio àquela ideologia eram as entidades representativas dos industriais, como a CNI (Confederação Nacional da Indústria) e a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). A partir dessas instituições, Roberto Simonsen concebeu e divulgou uma estratégia de industrialização legitimada, sobretudo, pela liderança que ele exercia entre os industriaisⁱⁱ.

Assim como a FIESP e a CNI foram as instituições que mais se destacaram na sustentação da ideologia desenvolvimentista no setor privado, o Estado Novo representou fortemente a adesão do **setor público** àquela ideologia econômica. Essa adesão do Estado ao desenvolvimentismo resultou na criação de agências administrativas dentro das quais foram pensadas as “questões nacionais” que fundamentariam, na prática, a ideologia desenvolvimentista. Dentre esses órgãos, que sustentaram a ideologia desenvolvimentista a partir do setor privado, destaca-se a Assessoria Econômica do governo Vargas a qual será retomada a partir da atuação de um de seus principais integrantes: Ignácio Rangel.

Ignácio Rangel: economista e tecnocrata

Ignácio Rangel formou-se em Direito, mas foi como economista autodidata que ele se destacou. Além disso, ele atuou no comércio e no jornalismoⁱⁱⁱ. Nos anos 1930 Rangel se filiou ao PCB do qual se afastaria nos anos seguintes, quando ele começou a rever as teses em torno da idéia de que uma industrialização efetiva seria impossível sem a precedência de uma reforma agrária. A partir daí, buscando respostas para o porquê de a economia brasileira não ter seguido a dinâmica de uma industrialização precedida de reforma agrária (tal como previam as postulações da ANL e do PCB) é que a teoria rangeliana foi formulada.

Em 1951 ele integrou o núcleo da Assessoria Econômica do governo Vargas; em 1954 tornou-se funcionário do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico); no ano seguinte, Rangel integrou o grupo de intelectuais que constituíram o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), além disso, ele foi um dos responsáveis pela segunda etapa do Plano de Metas no governo Juscelino Kubitschek e, por fim, permaneceu vinculado ao Estado enquanto concursado do BNDE até o final dos anos 1980.

Em suma, Ignácio Rangel fez parte de um importante círculo de intelectuais ocupantes de

cargos no poder, os chamados tecnocratas brasileiros. Esta comunicação visa justamente retomar parte da trajetória institucional de Rangel, entretanto, tendo como objetivo retomar (mesmo que sucintamente) a atuação de Ignácio Rangel na Assessoria Econômica de Vargas, esta breve análise não se propõe a realizar maiores referências à teoria rangeliana ou a momentos históricos posteriores.

Ignácio Rangel na Assessoria Econômica do Governo Vargas:

Ignácio Rangel teria sido apresentado ao presidente Vargas por Rômulo Almeida o qual já o havia encomendado, enquanto integrante da Confederação Nacional da Indústria (no período do pós-II Guerra), um estudo em torno do desenvolvimento africano^{iv}. Esse tipo de estudo, aliás, constituía a tônica do referido período, uma vez que as experiências de guerra tornavam latente a necessidade de políticas econômicas mais bem planejadas, inclusive (ou, sobretudo) para as regiões ditas subdesenvolvidas. Em 1952, o mesmo Rômulo Almeida convidou Rangel a integrar a Assessoria Econômica do presidente Vargas, constituída no ano anterior.

A criação da Assessoria Econômica de Vargas visava reunir os “maiores” técnicos da área de planejamento econômico a fim de que se pudesse estruturar as matérias em torno das quais seriam arregimentadas as ações intervencionistas do Estado. Conhecimento técnico era a palavra-chave do período e Ignácio Rangel, juntamente com Rômulo Almeida e Jesus Soares Pereira, destacando-se nos conhecimentos em planejamento e economia do pós-guerra, formaram o núcleo da Assessoria.

Uma das características evidentes nesse grupo foi seu autodidatismo^v. Essa era, aliás, uma situação muito comum na época, uma vez que a temática econômica era ministrada nos cursos de Direito e Engenharia, dada a inexistência de faculdades específicas de Economia. Naquelas condições, os Conselhos técnicos e outros órgãos governamentais se constituíam em locais de extrema importância para o início da formação dos primeiros quadros de tecnocratas brasileiros.

Assim, analisando o contexto em que estes fatos se deram (a partir da biografia dos personagens em questão), fica muito claro que a entrada de Ignácio Rangel, assim como a de Rômulo Almeida e Jesus Soares, para o serviço público se deu justamente pelo domínio técnico que eles possuíam. Num tempo em que não havia cursos regulares de Economia, esses autodidatas tinham grande destaque.

As funções da equipe da Assessoria:

Em menção à primeira atividade dada à equipe da Assessoria, ou seja, a elaboração da mensagem de Vargas (que dava início aos trabalhos no Congresso no ano de 1951), Jesus Soares demonstrou um aspecto estrutural importante no que se referia à atuação do grupo da Assessoria Econômica. Segundo ele:

Esse trabalho inicial, penoso principalmente pela exigüidade do prazo disponível para a sua realização, proporcionou-me entretanto oportunidade para me assenhorear melhor da **diretriz geral a ser seguida**, dentro dos objetivos do Governo, inclusive quanto ao setor energético que me estava confiado^{vi}.

É importante frisar que havia, conforme a citação acima demonstra, uma diretriz predefinida a ser seguida e havia também, uma divisão de áreas a serem respondidas pelos principais integrantes daquele órgão. A Jesus Soares cabia, como ele mesmo relatou, as tarefas relacionadas ao setor energético, às quais ele já se dedicava desde o final da década de 1930. Rômulo Almeida se dedicaria com maior notabilidade ao setor de financeiro e Rangel, ao setor industrial de maneira geral. Mas a questão do planejamento amplo, da qual os três eram exímios conhecedores, perpassava todo o núcleo de atuação.

A partir da estruturação da Assessoria Econômica, pode-se afirmar que Ignácio Rangel, ao lado de Rômulo Almeida e Jesus Soares, enquanto defensores e implantadores que eram do desenvolvimentismo brasileiro, tal como outros integrantes de uma esfera de poder, se inseriam numa dinâmica de luta política e o papel deles era justamente se empenharem em “vender” os projetos de sua equipe de governo aos ministros e deputados.

E, enquanto teorizava e defendia as propostas encampadas pela Assessoria, sob a tutela de Vargas, Ignácio Rangel (e o grupo da Assessoria) entrava também para a história econômica brasileira. Era o período da consolidação da infra-estrutura indispensável à economia nacional: ampliação do setor siderúrgico, da emergência da exploração de petróleo no país (através da Petrobrás) e de ênfase na produção de energia elétrica (pela Eletrobrás). Enfim, era o momento de consolidação da infra-estrutura essencial à produção industrial.

Cabia àquele grupo, portanto, a tarefa primordial de acompanhar e defender a tramitação dos projetos de governo em torno da consolidação de uma infra-estrutura básica de produção a

qual havia começado a ser implantada no pós-1930. Dentre essas tarefas estavam a implantação da Petrobrás, da Eletrobrás e do BNDE.

A “pauta” da Assessoria Econômica do presidente Vargas:

Tendo-se esclarecido que os projetos e todos os outros assuntos a cargo da Assessoria seguiam uma linha pré-determinada, é interessante que se demonstre também quais eram os temas recorrentes nas resoluções a serem definidas pelo grupo (e, depois, serem aprovadas pelo próprio presidente).

Evidenciou-se que a palavra-chave naquele período era “planejamento”, o qual deveria, conforme a determinação prévia do grupo, mediante aprovação do próprio presidente da República, permear diversas questões, dentre elas as que mais se destacavam era a economia agrária, a inflação, e a consolidação da indústria de base.

Dentro dessas discussões, a economia nordestina era um tema recorrente nas abordagens de Rômulo Almeida. Ele afirmava que diferentemente do que os governantes praticavam, as medidas voltadas àquela região não deveriam se restringir ao chamado polígono das secas, ao contrário, deveria abarcar todo o Nordeste.

Nesse aspecto, Ignácio Rangel concordava com Almeida ao afirmar que a crise agrária brasileira tinha suas origens justamente na região nordestina. Conforme ele destacou:

No complexo da crise agrária brasileira, que se exprime pela formação simultânea de superprodução e superpopulação, o Nordeste tem sido essencialmente o lugar onde se acumula a superpopulação rural, a qual tende a fluir para as cidades, afogando-as com um monstruoso excedente de mão-de-obra que, mais do que qualquer outra coisa, inibe a industrialização e deprime a taxa de inversão^{vii}.

Desse modo, Ignácio Rangel, assim como Rômulo Almeida, enxergava o Nordeste como pólo de atraso do país, empecilho à industrialização. Isso porque, dada a falta de infra-estrutura básica, a região vendia seus produtos a um preço baixo e tinha que comprar a um preço bem mais alto no Sul do país. Foi justamente com o intuito de regularizar essa situação que se criou a CPE (Comissão de Planejamento Econômico) na qual Almeida viria a ser presidente em 1957.

Era consenso entre os três (Rangel, Soares e Almeida) que o problema agrário era, na verdade, a grande dificuldade das economias subdesenvolvidas. Conforme Rangel argumentou: “O Brasil é um país subdesenvolvido. Isso quer dizer que grande percentagem de sua população

está na agricultura”. Sendo assim, “o problema central da industrialização pode ser pensado como o do rompimento do ‘complexo rural’”^{viii}.

Numa perspectiva semelhante a de Rangel, Jesus Soares escreveu:

É, entretanto, nos países subdesenvolvidos que o problema da interferência do poder público na atividade econômica se apresenta em termos de desafio, aos estudiosos e aos governantes. O desenvolvimento espontâneo levou-os historicamente à situação em que se encontram – de atraso em relação aos povos já enriquecidos^{ix}.

A afirmação de que a industrialização solucionaria boa parte dos problemas nos países subdesenvolvidos, era constante no grupo da Assessoria. Ela estava imbuída de uma ideologia, dotada de certo “humanismo”, que promulgava a igualdade e o bem-estar coletivo. A partir dos argumentos contidos nas obras dos integrantes da Assessoria, fica nítida a idéia de que o desenvolvimento, a partir da consolidação da indústria, resultaria em melhores oportunidades aos cidadãos brasileiros, numa perspectiva que associava crescimento econômico a autonomia nacional. No entanto, deve-se elucidar que esse tom humanista, muito mais retórico nas obras de Almeida e Soares, parece superficial nas obras de Ignácio Rangel. Entretanto, essa superficialidade é facilmente desfeita a partir de uma leitura um pouco mais atenta.

Assim, ao demonstrar-se preocupado com a questão da distribuição de renda ou com o modo de vida camponês, Rangel não estava mais do que defendendo a viabilidade de um desenvolvimento autônomo a partir da industrialização. Essa, aliás, era uma preocupação comum ao grupo da Assessoria e estava presente também em suas argumentações a respeito da questão inflacionária e seus desdobramentos.

Rômulo Almeida, por exemplo, demonstrou possuir uma interpretação semelhante à de Ignácio Rangel e Jesus Soares ao destacar que o grande problema da economia brasileira nos anos 1950 era o subemprego, o qual havia se tornado crônico e a partir daí constituía ameaça constante ao país, uma vez que trazia ameaças de resultar numa *hiperinflação*^x.

O grupo da Assessoria, mais nitidamente Ignácio Rangel e Jesus Soares, defendia a idéia de que as mudanças que o setor econômico requeria eram atravancadas pela estrutura política do país. Nesse sentido, semelhantemente à análise rangeliana da dinâmica da dualidade, Jesus Soares traçou um esquema em que demonstrou como se processavam as mudanças políticas no país. De acordo com ele:

(...) processaram-se sempre alguns avanços, sem dúvida, mas como reflexos retardados de mudanças que se verificavam no exterior; e as atitudes progressistas, assim assumidas, jamais deixaram de ser encaradas como defecção – e o era, com efeito - pelos quadros tradicionais, quase exclusivos^{xi}.

Ignácio Rangel por sua vez, compartilhava dessa percepção dos fatos ao anunciar que:

O Estado brasileiro não pode senão refletir a dualidade básica da economia e da sociedade. (...) Esta está continuamente sob pressão das forças sociais retrógradas e avançadas, candidatas a participar da cena política propriamente dita: buscando as primeiras voltar ao poder, e as segundas ter assento nele. (...) As revoluções brasileiras têm o típico caráter de atos homologatórios de transformações já acumuladas na economia, na sociedade civil e no próprio Estado (...) ^{xii}.

A partir dessas palavras, nota-se que era comum aos dois assessores de Vargas a idéia de que havia uma dinâmica interna à economia brasileira, mas que esta era menos relevante se comparada à intensidade que as mudanças externas adquiriam no país. Este era, nos argumentos de Rangel, o movimento que a dualidade inerente à economia e sociedade brasileiras impingia à realidade nacional.

As semelhanças entre a abordagem de Rangel e a de Jesus Soares não param por aí. Para ambos os autores, o combate à inflação deveria ser buscado pelo aumento da oferta e não pela redução da demanda, como as políticas inflacionárias pautadas em modelos estrangeiros sugeriam.

Além disso, Rangel, Soares e Almeida argumentavam a necessidade de estudos específicos para que se pudesse conhecer as especificidades da realidade nacional, subdesenvolvida, como forma de garantir uma intervenção efetiva nessas regiões, ou seja, a necessidade de realização de estudos que fossem mais adequados à realidade brasileira. Nesse sentido, Jesus Soares Pereira afirmou que: “(...) o estudo e a experiência foram-me revelando que, em grande parte, os problemas do nosso país estão ainda por ser investigados do ponto-de-vista nacional” ^{xiii}. Seguindo esse mesmo princípio, Rômulo Almeida declarou que: “Na Assessoria éramos muito descrentes sobre o que havia a aprender no exterior, em razão de nossas próprias características e diferenças” ^{xiv}.

Foi justamente a partir dessa noção de que a realidade dos países subdesenvolvidos possuía especificidades que as teorias estrangeiras não poderiam contemplar que Jesus Soares argumentou sobre a situação inflacionária nessas regiões. Segundo ele, as alternativas para a questão da inflação, por ele apresentadas, “não foi até hoje objeto de estudos minuciosos, nem poderia ser fundamentada factualmente à base do esforço individual de um só economista – como o intentou Ignácio Rangel, até comprometer a própria saúde (...)” ^{xv}.

A atuação de Ignácio Rangel na Assessoria Econômica:

Ignácio Rangel buscou a partir de seu esforço individual, conforme as palavras de Jesus Soares, fundamentar a perspectiva teórica sobre a inflação brasileira, compartilhada pelo grupo da Assessoria. Isso indica que com base em premissas que já eram conhecidas pelo grupo, Rangel intentou o esforço de teorizá-las, a partir de sua já destacada capacidade de teorização. Ele era de fato o grande teórico do grupo, conforme o volume de produção teórica de cada um pode demonstrar, e trilharia caminhos distintos dos demais assessores econômicos de Vargas após o fim dos trabalhos na Assessoria.

A diferença essencial entre Rangel e Soares estava no fato de que este último, assim como Rômulo Almeida, teria sido muito vinculado à figura de Vargas e com a sucessão no poder e, por esse motivo, seu nome teria sido vetado para ocupar alguns cargos, como a divisão econômica do CNP, chegando a ser cassado, no pós-1964^{xvi}.

Já no que se refere à semelhança fundamental entre o grupo da Assessoria, pode-se citar o fato de que os três assessores de Vargas em questão se afirmavam empenhados num projeto de “modernização” o qual era considerado legítimo e viável, e não poupariam esforços para a consecução desse projeto. Essa é a idéia que ficou explícita nas seguintes frases de Jesus Soares:

Num voluntariado de boa-vontade para com o futuro governo, fosse qual fosse o presidente da República eleito, deliberamos num pequeno grupo de economistas, com Ignácio Rangel à frente, empreender a elaboração de Bases para um novo Programa de Metas, em que se analisaram as etapas vencidas pelo desenvolvimento nacional e se evidenciaram as necessidades novas a atender e os meios mobilizáveis para satisfazê-las^{xvii}.

Com base no que fora pontuado, percebe-se que, dada a sua grande capacidade analítica e argumentativa, Ignácio Rangel desenvolveu com profundidade e de forma criativa todas as temáticas discutidas à época em que se dedicou à Assessoria Econômica do presidente Vargas e que por essa mesma capacidade era reconhecido enquanto um intelectual notável entre os economistas do setor público, conforme as palavras de Jesus Soares demonstraram.

Entretanto, embora Ignácio Rangel tenha ocupado um papel relevante entre os tecnocratas brasileiros seu nome (e sua teoria) permanece pouco conhecido, a não ser por uma parcela de economistas ou estudiosos de áreas afins. Nesse sentido, esse breve texto se propõe a, ao menos, fazer menção à importância desse economista para a história (política e econômica) brasileira e, de alguma maneira, (re) inseri-lo nos debates historiográficos.

Referências Bibliográficas:

ALMEIDA, Rômulo. **Rômulo: voltado para o futuro**. Fortaleza, BNB, 1986.

ALMEIDA, Aristeu Barreto de. **Rômulo Almeida: O construtor de sonhos**. Bahia, CORECON, 1995.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4ª ed., Rio de Janeiro, Contraponto, 2000.

BRESSER- PEREIRA. Luis Carlos. **Prefácio à terceira edição de *A inflação Brasileira***. São Paulo, Brasiliense, 1978.

MAMIGONIAN, Armen. **O pensamento de Ignácio Rangel**. Armen Mamigonian e José Márcio Rego (orgs.). São Paulo, ed. 34, 1998.

PEREIRA, Jesus Soares. **O homem e sua ficha**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1988.

_____. **Petróleo, energia elétrica, siderurgia: a luta pela emancipação**, um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas. Medeiros Lima (org.), Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

RANGEL, Ignácio. In: AZEVEDO; GORAYEB. Elisabeth; José. **BNDES 50 anos de desenvolvimento**. São Paulo, DBA Artes Gráficas, 2002, p.41.

_____. **Depoimento: 1987-8**, Rio de Janeiro, Programa de História Oral do CPDOC-FGV, p.9.

SOLA, Lourdes. **Idéias Econômicas, Decisões Políticas: desenvolvimento, estabilidade, populismo**. São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo: FAPESP, 1998.

SOUZA, Aristeu. **A serviço do Brasil: a trajetória de Rômulo Almeida**. Rio de Janeiro, A. Souza, 2006.

Arquivos eletrônicos:

Diretrizes do Estado Novo (1937-45): Estado e Economia http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_estecon_cfce.htm

Política Cambial e Indústria http://www.cpdoc.fgv.br/nav_gv/htm/3E_ele_voltou/Politica_cambial_e_industria.asp

Outras Fontes Audiovisuais:

Projeto Memória do BNDES: Entrevista: Ignácio de Mourão Rangel e João Batista Pinheiro. Partes I e II – VHS, 95 min. Departamento de Projetos de Comunicação – Área de Relações Institucionais do BNDES, 1982.

ⁱ - De acordo com Sola (1998, pp.53-55), a reestruturação institucional do Estado, associada à implantação de um “novo” projeto de desenvolvimento para o Brasil (pautado num esforço de industrialização intensiva), se refere a novas modalidades de inserção dos técnicos no aparelho estatal e fazia parte de um processo de mudança parcial nas relações entre o Estado e certos setores da sociedade (as elites empresariais e governamentais). Esse processo viabilizou a concentração de técnicos em novos órgãos estatais (como a já destacada Assessoria Econômica de Vargas, por exemplo) estratégicos para o projeto de desenvolvimento e os manteve “insulados” em relação às pressões diretas do sistema partidário.

ⁱⁱ - Bielschowsky, 2000b, p.78.

ⁱⁱⁱ - Entre os autores que destacam essa informação estão Mamigonian (1995) e Rego e Bresser- Pereira (1998).

^{iv} - Essas informações estão contidas na entrevista concedida por Ignácio Rangel ao “Projeto Memória do BNDES”.

^v - Conforme demonstrou Almeida (1968, p.59).

^{vi} - PEREIRA, 1988, p.65 – grifos incluídos pela autora.

^{vii} - Rangel, 2005b, p.23

^{viii} - Rangel, 2005a, p.42.

^{ix} - Pereira, *op. cit.*, pp.169,170.

^x - Almeida, 1995, p.45.

^{xi} - Pereira, *op. cit.*, p.155.

^{xii} - Rangel, 2005b, pp.553, 554.

^{xiii} - Pereira 1988, p.154.

^{xiv} - Souza, 2006, p.173.

^{xv} - Pereira, *op. cit* , p.201.

^{xvi} - *Ibidem*, p.82.

^{xvii} - *Ibidem*, p.84.