

o I congresso brasileiro de economia*

Francisco Luiz Corsi

Professor Assistente-Doutor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas, Faculdade Filosofia e Ciências, FFC, Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho, Unesp, Campus de Marília. Email: corsi@marilia.unesp.br

RESUMO

O presente artigo baseia-se em pesquisa nos *Anais* do I Congresso Brasileiro de Economia, realizado no Rio de Janeiro, em 1943, em um momento em que apareciam os primeiros sinais de crise do Estado Novo e em que começava a rediscussão da ordem econômica mundial. Uma das conseqüências desse contexto foi desencadear uma discussão acerca dos rumos da economia brasileira e da política econômica, iniciada com o I Congresso de Economia e cujo ápice foi a famosa polêmica entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin sobre o planejamento econômico. O papel do Estado na economia, a relação com o capital estrangeiro, o livre-comércio, a política aduaneira e a política monetária e creditícia, questões ainda hoje relevantes, foram os pontos cruciais do debate à época e que examinaremos neste trabalho.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Industrialização, Política Econômica, Estado e Economia, Burguesia Industrial

ABSTRACT

This article is based on research in *the Annals* of the I Brazilian Congress of Economics held in Rio de Janeiro in 1943. By that time the first signs of the crisis involving the *Estado Novo* were becoming visible, and worldly economic order. This context which led to starting up discussion concerning the course of the Brazilian economy and its economic policy. The I Congress of Economy was in fact the first great moment of that debate which extended until 1945, and culminated in Roberto Simonsen and Eugênio Gudin engaged in a famous polemic about economic planning. Role of State in the economy, its relationship with foreign capital, free trade, customs and monetary policies and also policy on credit, still relevant issues nowadays, were the crucial points of the debate at that time, and they are the ones I will examine in this work, trying to retrieve the industrial bourgeoisie's system of political, social and economic ideas at that time of redefinition of Brazilian economy.

Key Words: Development, State and economic, Economic policy, Industrial bourgeoisie

* Submetido: abril, 2005; aceito: julho, 2005.

¹ Este artigo consiste em versão modificada de trabalho apresentado no IV Congresso Brasileiro de História Econômica e 5ª Conferência Internacional de História de Empresas. Baseia-se fundamentalmente em capítulo de minha dissertação de mestrado "Os rumos da economia ao final do Estado Novo (1942-1943)", defendida no IE-UNICAMP em 1991.

1. Introdução

A partir de fins de 1943 iniciou-se uma fase delicada para o governo Vargas, que culminaria, dois anos mais tarde, com sua deposição. A entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial acarretou o definitivo alinhamento do país aos Estados Unidos, o que introduziu, como é bem conhecido, uma contradição no regime, configurada pelo apoio de uma ditadura, influenciada pelo fascismo, às democracias na luta contra o Eixo. As fissuras do governo vieram à tona na crise ministerial de julho de 1942, cujo resultado imediato foi o alijamento dos setores mais identificados com o fascismo do governo. Observou-se também o crescimento, ainda que tímido, das oposições. As manifestações pela entrada do Brasil na guerra logo se desdobraram em movimentos contra o regime, os quais, a princípio de maneira desarticulada e relativamente restrita, passaram a ganhar cada vez mais espaço.

Contudo, as forças oposicionistas mostraram-se incapazes de colocar fim ao Estado Novo naquele momento, seja em virtude das suas próprias fraquezas e da intensa repressão, seja porque o próprio "Estado de Guerra" era habilmente utilizado por Vargas, que buscava aglutinar as massas populares em torno de seu governo. A necessidade de manter a unidade nacional em uma situação considerada crítica passou a ser um tema central do discurso oficial e uma importante justificativa para a manutenção do regime (Corsi, 1991).

Nesse contexto, percebendo a impossibilidade da continuidade da ditadura, Vargas procurou rearticular suas bases de sustentação política, na esperança de conduzir o processo de democratização e continuar à frente do poder. Essa tentativa assentou-se sobretudo na busca do apoio dos trabalhadores. O governo buscou transformar a difusa simpatia dos trabalhadores por Vargas em apoio político. Os anos de 1943 e 1944 marcaram uma mudança na política trabalhista de Vargas, caracterizada até então pelo controle e pela repressão do movimento operário e pela postura paternalista. Em seus discursos, o presidente passou a conclamar os trabalhadores a se mobilizarem pelos seus direitos. Paralelamente, anunciou a Consolidação das Leis do Trabalho, o congelamento dos aluguéis, o tabelamento dos preços dos gêneros de primeira necessidade e um aumento geral de 30% do salário mínimo. Essas medidas foram amplamente exploradas pelo Departamento de Imprensa e Pro-

paganda (DIP), com o objetivo de consagrar Vargas como o "pai dos pobres" (Fausto, 1988; Gomes, 1988).

A tentativa de Vargas de impulsionar o trabalhismo articulava-se com um certo aprofundamento de suas posições nacionalistas e desenvolvimentistas. O desenvolvimento econômico seria, de acordo com o discurso oficial, a condição necessária e suficiente para alcançar a independência nacional e propiciar um bom nível de vida aos trabalhadores mediante o aumento do emprego e dos salários (Corsi, 1991).

Entretanto, essa tentativa de Vargas de conduzir a abertura do regime fracassou. A partir de 1944, acelerou-se o processo de crise do Estado Novo. Com a aproximação do fim da guerra, a questão da democracia estava na ordem do dia. Nesse momento de aguda crise política, um dos pontos mais questionados pelas oposições, particularmente pela oposição liberal, que havia crescido bastante, foi a política econômica do Estado Novo. As críticas centravam-se no excesso de intervenção do Estado na economia e no caráter expansivo das políticas monetárias e creditícias, que eram consideradas inflacionárias.

Os setores vinculados à industrialização e que apoiavam Vargas, em especial a burguesia industrial, apesar do empenho do governo em fomentar o desenvolvimento, estavam descontentes com a sua pequena participação na formulação da política econômica e com a incapacidade que ela vinha apresentando para enfrentar eficazmente um conjunto de problemas que se vinham avolumando e que poderiam obstar o crescimento. Mas esses descontentamentos não abalaram o apoio dado a Vargas pela burguesia industrial, que reconhecia a política industrializante do governo e o continuaria apoiando até o final do primeiro semestre de 1945.

Embora a economia tenha voltado a crescer em 1943, depois de enfrentar dificuldades consideráveis no ano anterior, alguns problemas persistiam³. Do ponto de vista do crescimento econômico, as questões-chave naquele momento residiam no problema dos transportes, da produção de petróleo e derivados, da produção de energia elétrica, da

³ O ano de 1942 foi difícil. O PIB brasileiro apresentou um retrocesso de 3,7% e a economia, durante os anos de guerra, apresentou duas fases bem definidas: uma de 1939 a 1942, marcada pela relativa estagnação da atividade econômica, e outra, de 1943 a 1945, caracterizada pela expansão da economia, com o PIB crescendo 10,1%, em 1943, 8,0%, em 1944, e 2,9% no ano seguinte (Corsi, 1991; Leopoldi, 2003).

produção de aço em larga escala e da obsolescência do parque industrial, em virtude das dificuldades de importar durante a guerra. O racionamento de petróleo e derivados evidenciava as fragilidades da economia brasileira. A expansão desses setores era considerada vital para a continuidade do desenvolvimento econômico. A infra-estrutura estava defasada ante as necessidades do país, particularmente no tocante à produção de energia elétrica e de petróleo e à situação do sistema de transportes. A indústria do aço vinha avançando. Em 1940, a produção de ferro gusa era considerável, cerca de 185 mil toneladas, e a produção de lingotes e laminados crescia. Existia no país um incipiente setor siderúrgico privado, cabendo destaque para a companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, que construiu, em 1935, uma usina de grande porte em Monlevade. De grande importância para a expansão desse setor estratégico foi a construção da Usina de Volta Redonda, a partir de 1941, mas que só entraria em funcionamento em 1946 (Corsi, 1991; Baer, 1970).

Outro problema residia no acanhado setor financeiro, que, apesar de ter crescido durante os anos de guerra, não respondia a contento às necessidades de financiamento dos setores produtivos. Na verdade, inexistia um sistema bancário de abrangência nacional que financiasse investimentos de longo prazo. O único banco nacional era o Banco do Brasil; os demais eram regionais. O mercado de capitais era diminuto e as principais empresas do país eram familiares, sendo os lucros acumulados as suas fontes fundamentais de financiamento. A CREA, criada em 1937, buscou enfrentar o problema do financiamento da agricultura e do investimento no setor industrial. Embora tenha ganho importância em pouco tempo, chegando seus empréstimos a representar parcela significativa dos financiamentos do Banco do Brasil, não era uma solução consistente para o problema do financiamento (Malan, 1977).

Em conseqüência dos desequilíbrios estruturais da economia, da escassez de bens de capital e de consumo e de matérias-primas, decorrentes da situação de guerra e de problemas na condução da política monetária e creditícia, verificou-se um preocupante aumento da inflação no período. Entre 1939 e 1945, os preços subiram à taxa média de 15% ao ano, sendo um dos fatores que levaram à introdução da nova moeda, o cruzeiro, em 1942. Os controles de preços introduzidos pela Mobilização Econômica parecem não ter conseguido deter a escalada dos preços. O incremento da inflação, que muitos analistas da época creditavam à

expansão do crédito e do gasto público, ensejou fortes críticas, mas que só vieram à luz na fase de crise aberta do Estado Novo.

A política econômica do Estado Novo, apesar de buscar enfrentar esses problemas, não estava conseguindo resolvê-los. Dos seus grandes projetos, apenas o da usina de Volta Redonda vinha obtendo êxito: os demais se frustraram ou foram só parcialmente implementados. A fábrica Nacional de Motores fracassou em relação aos seus objetivos iniciais e mais tarde especializou-se na produção de caminhões. A Companhia Vale do Rio Doce só começou a exportar minérios em larga escala no final da década de 1940. A Companhia Nacional de Álcalis até o final da década não tinha começado a funcionar. O setor de transporte teve uma expansão relativamente pequena. Na produção de petróleo, não foram verificados resultados expressivos. Embora o CNP tenha adotado medidas importantes, como o imposto sobre combustíveis e lubrificantes, com o objetivo de financiar, em parte, a expansão da malha viária. Nos demais campos de sua competência, os resultados foram bastante fracos. O crescimento do setor elétrico foi insuficiente. As fábricas de vidro plano e de pasta de papel parecem ter obtido sucesso. As tentativas de planejamento global da economia também dificilmente podem ser consideradas um sucesso. O Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939) e o Plano de Obras e Equipamentos (1943) não passaram de orçamentos de investimentos paralelos ao da União. A ação de Vargas parece ter sido mais profícua na montagem da estrutura de comissões, conselhos, institutos, etc., que dotaram o Estado de mecanismos mais abrangentes e eficazes de atuação na economia. Mas, mesmo nesse aspecto, muitos desses organismos tiveram uma vida precária e pouco fizeram de concreto (Corsi, 1991).

Embora a economia crescesse a taxas elevadas e experimentasse uma situação folgada no tocante às contas externas, esses problemas eram preocupantes e ganhavam maior complexidade com a reorganização da economia mundial, que, já em 1943, com a virada da guerra a favor dos Aliados, começava a fazer parte do horizonte político. Desde o início daquele ano, Estados Unidos e Grã-Bretanha começaram a discutir mais seriamente a reorganização da economia mundial. Esse processo de discussão, liderado pelos Estados Unidos, culminou com a conferência de Bretton Woods, de onde saíram o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento. As questões-chave

nesse processo eram a definição do padrão monetário internacional e o problema do equilíbrio do comércio mundial, o que implicava a criação de mecanismos de ajustes da balança de pagamentos e das taxas de câmbio. Acreditava-se que, terminada a guerra, seria possível rapidamente liberar-se da economia mundial, superando as inúmeras restrições à livre circulação de capitais e mercadorias, herdadas da Grande Depressão de 1930 (Block, 1980; Corsi, 2000).

Do ponto de vista do Brasil, o que estava em jogo era a maneira pela qual se daria a rearticulação do país à economia mundial, que começava a ser redesenhada depois da ruptura da velha ordem internacional, em decorrência da Grande Depressão e da Segunda Guerra. Voltava a discussão sobre a participação do capital estrangeiro na economia, as barreiras alfandegárias, os acordos comerciais, o nível da taxa de câmbio, etc. — questões vitais para o país, em especial para a burguesia industrial.

Em consequência desse contexto, desencadeou-se uma discussão acerca dos rumos da economia brasileira e da política econômica. O I Congresso Brasileiro de Economia, realizado na cidade do Rio de Janeiro, entre 25 de novembro e 18 de dezembro de 1943, foi o primeiro grande momento desse debate, que se estenderia até 1945, culminando com a famosa polêmica entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin sobre o planejamento econômico. O nosso objetivo é contribuir para resgatar os debates sobre a política econômica, assim como o ideário e os projetos das classes dominantes esboçados naquele momento de discussão dos rumos da economia brasileira.

A discussão da política econômica durante o Estado Novo ocorreu sobretudo no interior das comissões, dos conselhos e dos institutos criados no período, com o objetivo de regular e fomentar setores da economia. Esses órgãos se transformaram em arenas de luta política, onde interesses e posições eram explicitados. O fechamento do Congresso Nacional e a severa censura à imprensa, que vigorou até os estertores do regime, bloquearam um debate mais amplo e aberto sobre a política econômica. Por outro lado, a organização corporativa do empresariado, imposta pelo governo, permitiu que esse setor tivesse acento nesses órgãos de regulação e fomento. Dessa forma, os empresários tinham um canal de influência na formulação da política econômica. As organizações sindicais dos trabalhadores estavam alijadas desse processo. As discussões ocorridas no interior desses organismos concorreram, sem

dúvida, para o amadurecimento de uma ideologia desenvolvimentista, centrada na industrialização como alternativa para a economia do país (Draibe, 1985).

A constituição de comissões e conselhos visando à regulação e ao fomento da economia data do período 1930-1937, mas foi ao longo do Estado Novo que esse processo sofreu forte impulso. Inúmeros órgãos de regulação e fomento de setores da economia foram criados ou remodelados à época. Alguns foram criados com o objetivo de coordenar e "pensar" a economia nacional, quais sejam: O Conselho Federal de Comércio Exterior — CFCE (criado em 1934 e remodelado em 1939), o Conselho Técnico de Economia e Finanças — CTEF (1937), o Departamento Administrativo do Setor Público - DASPE (1938), a Coordenação da Mobilização Econômica - CME (1942), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial - CNPIC (1943) e a Comissão de Planejamento Econômico - CPE (1944). Cabe destacar ainda a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil - CREAM (1937) e a Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil - CEXIM (1941). Outros órgãos tinham âmbito setorial, como, por exemplo, o Conselho Nacional do Petróleo - CNP (1938), o Conselho Nacional de Águas e Energia - CNAE (1939) e o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia - CNMM (1940). Esse conjunto de instituições abriu espaço para a discussão das alternativas de desenvolvimento para o país e também criou as condições propícias para a formação de quadros técnicos, que teriam papel importante no desenvolvimento da economia brasileira, como Rômulo de Almeida, que atuava à época no CNPIC (Draibe, 1985).

Pelo CFCE passaram, entre outras, as discussões sobre a instalação das indústrias siderúrgicas, de álcalis, de vidro plano, etc., sobre a constituição de um banco de investimento e sobre a necessidade de planejamento econômico. O DASPE foi palco das primeiras tentativas de planejamento global da economia brasileira. Embora o "Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional" (1939) e o "Plano de Obras e Equipamentos" (1943) fossem toscos, não passando de programas de investimentos que ultrapassavam o ano fiscal, indicam a postura claramente industrializante do governo Vargas³. A CME,

³ **As intenções industrializantes da política do governo Vargas podem, por exemplo, ser evidenciadas em documento do Ministério da Fazenda de 1939. Em documento**

criada para enfrentar a difícil situação gerada pela guerra, atuou como um superministério, ficando responsável pela coordenação dos transportes, da produção, da distribuição de certos bens de primeira necessidade, e pelo controle dos preços e das importações e exportações. A CEXIM, criada para dar assistência às atividades de importação e exportação, acabou, ao longo do período de guerra, tendo importante papel no controle das importações, adotando uma série de medidas que culminariam com a instrução interministerial nº 7, de 1945.

Fugiria do escopo do presente artigo realizar uma análise mais detida desses debates e processos. Mas cabe assinalar que as discussões ocorridas nesses organismos não tinham grande repercussão no conjunto da sociedade, atingiam apenas círculos relativamente restritos. Uma exceção talvez tenha sido a questão siderúrgica. Vargas, desde o início do Estado Novo, colocou o problema da instalação da grande siderurgia como uma das principais prioridades de seu governo e incitou o debate. Entre 1938 e 1939, a questão siderúrgica foi amplamente debatida no CFCE, no CTEF e no Conselho de Segurança Nacional. Vários projetos foram apresentados e o assunto intensamente debatido, mas esse processo não teve conseqüências práticas palpáveis. Nas discussões da época acerca da economia brasileira, sentia-se a carência de análises calçadas em estudos amplos e baseadas em sólidos referenciais teóricos e metodológicos, embora encontrássemos algumas contribuições importantes, como as de Roberto Simonsen e Eugênio Gudín.

Uma análise e um diagnóstico mais abrangentes da economia brasileira só viriam a ocorrer mais tarde. Contudo, encontramos nos estudos e nas propostas formulados pela chamada Missão Cooke, em 1942, uma tentativa nesse sentido. As discussões e as propostas por ela elaboradas tiveram importante repercussão no período, servindo de referência para o I Congresso de Economia. O relatório da missão norte-americana seguiu uma orientação industrializante, baseada na análise setorial da economia brasileira, de que uma radiografia apontava vários problemas que obstaculizavam seu crescimento e apresentava algumas propostas

preparatório da Missão Aranha, que descrevia os objetivos do Plano Especial, lê-se: "A idéia central do governo consiste em promover a criação das chamadas indústrias básicas, a execução de obras públicas produtivas e o aparelhamento da defesa nacional (...)". (GV, 39.01.09 - Documento 4, apud Corsi, 2000: 72.)

para enfrentá-los. Em termos analíticos, o relatório também sugere algumas idéias contidas em trabalhos de Roberto Simonsen e algumas noções posteriormente desenvolvidas pela CEPAL, como as de substituição de importações, de dualidade estrutural da economia brasileira e da importância dos choques adversos para o avanço do processo de industrialização (Corsi, 2000).

Os empresários participaram ativamente dos Conselhos, das Comissões e dos Institutos criados à época, defendendo os seus interesses, o que contribuiu para formularem um esboço de projeto centrado na industrialização, cuja defesa não ficou restrita a técnicos e militares que tiveram importante papel no período (Corsi, 1991). Os setores da burguesia vinculados à industrialização souberam explorar os espaços criados pelo Estado Novo para defender seus interesses e propagandear a ideologia industrializante. A burguesia industrial não estava sozinha. Outros setores das classes dominantes, em especial da burguesia comercial, também apoiavam o caminho da industrialização para a economia brasileira, como indicam os documentos do Congresso de Economia (Carvalho, 2005). Nesse aspecto, concordamos com Eli Diniz (1978) e Leopoldi (2000), que defendem que a burguesia industrial não era uma classe amorfa e sem projetos, como muitos assinalam (Fausto, 1976; Draibe, 1985), mas sim uma classe ativa na defesa de seus interesses e que chegou a formular um projeto para a economia brasileira, embora não fosse uma classe hegemônica. A formulação desse projeto não ocorreu só nas arenas de disputas políticas e econômicas dos órgãos corporativos. Uma das primeiras manifestações desse projeto, que ocorreu fora do aparato cooperativo do Estado Novo, foi o I Congresso Brasileiro de Economia.

2. O I Congresso Brasileiro de Economia

O Congresso, promovido pelos setores vinculados ao mercado interno, particularmente por setores do comércio e da indústria, foi organizado para discutir propostas de políticas mais adequadas ao país naquele momento e as formas de implementá-las. Seus organizadores queriam dar ao evento um caráter de universalidade, que era compreendido como a expressão do ponto de vista das autodenominadas "classes produtoras", pois nele estariam representados os mais diversos setores

do empresariado. Assim, seus articuladores buscavam dar ao encontro uma feição nacional e apresentar suas propostas como o interesse geral do país. Segundo João Daudt de Oliveira, presidente das Associações Comerciais do Brasil, o Congresso seria "um exame de consciência e uma definição de propósitos, não limitados ao setor da economia, mas em toda a vastidão nacional" (I Congresso Brasileiro de Economia, 1943: v 1:12)⁴.

A composição do Congresso foi, porém, majoritariamente de entidades vinculadas à indústria e ao comércio. Segundo os organizadores do evento, das 192 entidades participantes, 63 representavam interesses comerciais, 26 a indústria, 7 a indústria e o comércio, 8 as finanças, 5 a agropecuária e 9 a agroindústria, e o restante consistia de órgãos públicos, institutos de fomento e outras entidades da sociedade civil. Embora algumas entidades comerciais também representassem interesses ligados à agricultura, os números acima sugerem a preponderância das burguesias comercial e industrial. Cabe destacar que muitos comerciantes também tinham interesses vinculados ao setor industrial (Carvalho, 2005). A reduzida participação de entidades ligadas à agricultura fica evidente no fato de as propostas iniciais referentes a este setor terem sido elaboradas por técnicos da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 47-50).

A presidência do Congresso coube a João Daudt de Oliveira e a vice-presidência, a Euvaldo Lodi, presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI). A Comissão de Redação das Propostas, a mais importante das nove comissões em que se dividiram as discussões, era presidida por Lodi e sua maioria era de representantes da indústria e do comércio. O mais importante líder industrial da época, Roberto Simonsen, também dela participava (I Congresso Brasileiro de Economia, 1943: v. 1:37).

A pauta do Congresso era bastante abrangente, abarcando quase todos os aspectos da economia brasileira, que foram discutidos em oito comissões

⁴ Entre 1943 e 1946, foram publicados, em três volumes, pelo *Jornal do Commercio* os anais do evento, contendo a composição (nomes dos congressistas e das associações que representavam), as resoluções, as atas das discussões e as teses apresentadas no Congresso. Este material consiste na principal fonte do presente artigo.

temáticas: produção agrícola e industrial; circulação e transportes; moedas e bancos; investimentos; finanças públicas; planos internacionais e de caráter social; pesquisa e estudos econômicos; e atividades econômicas do Estado. O centro das discussões foi a questão da industrialização como saída para o Brasil. A liderança da burguesia industrial procurou apresentar uma proposta de política econômica centrada na industrialização, em torno da qual buscou articular os demais setores da sociedade.

No discurso de abertura, Daudt já deixava claro que a tarefa seria contribuir para a elaboração de uma nítida política desenvolvimentista, que impulsionasse a industrialização do país:

É sentimento nacional a reforma social fundada na proteção coletiva eficaz para os indivíduos. Ela não passará de logomaquia, porém, sem o aumento da renda nacional. Jamais será alcançada, se predominarem a atividade agrícola e a produção de matérias-primas como formas fundamentais da vida econômica de nosso povo. Daí tiremos um rumo preciso, claro, insofismável, a que não poderá deixar de estar vinculada qualquer política econômica brasileira no futuro: a industrialização do país (I Congresso Brasileiro de Economia, 1943: v. 1:67).

Roberto Simonsen, em conferência proferida no Congresso, também frisou esse ponto:

O exame da economia brasileira demonstra, porém, que urge uma produção industrial, no mínimo cinco vezes maior que a atual, para a criação de uma renda nacional capaz de proporcionar à nossa gente um padrão de vida médio em harmonia com as exigências da civilização. Não desconheço a complexidade do problema e seu entrelaçamento com muitos outros que fundamentalmente interessam à nacionalidade (I Congresso Brasileiro de Economia, 1946: v. 3:871).

Essas passagens levantam vários pontos relevantes. A elevação do padrão de vida do povo passaria necessariamente pela industrialização. Um país com economia fundada sobretudo na agricultura e em atividades extrativas não seria capaz de oferecer um nível de vida elevado aos seus cidadãos. Este era o argumento mais forte para justificar a industrialização, que beneficiaria o conjunto da população e, portanto, seria legi-

timamente considerada uma necessidade nacional. A implementação de uma política econômica industrializante tornava-se corolário dessa visão, pois se tratava de acelerar a transformação do Brasil em um país eminentemente urbano e industrial.

Entretanto, não encontramos nas resoluções finais do Congresso propostas abrangentes e específicas que atacassem diretamente o problema da pobreza da maioria da população brasileira. De específico constam algumas propostas, visando estimular a produção de alimentos e sua distribuição, melhorar a qualificação profissional dos trabalhadores e reformar o seguro social.

Com relação à política social do governo, apesar de não ter sido muito discutida no encontro, a maioria dos empresários que se manifestaram a respeito do assunto emprestou-lhe total apoio, considerando-a instrumento eficaz de redistribuição da renda. João Daudt foi enfático a esse respeito:

No Brasil, a colaboração das classes patronais foi sempre das mais positivas na aceitação dos encargos e na justa compreensão dos benefícios da política social do governo. A nossa legislação trabalhista, original e humana, realizou uma profunda revolução na vida brasileira. Ela pode ser levada a termo sem um protesto, sem um obstáculo de nossa parte, porque correspondia integralmente ao sentimento coletivo. [...] Acertou-se por humana e justa, a política social do governo (I Congresso Brasileiro de Economia, 1943: v. 1:69-70, 118).

Discurso bem diferente do posicionamento e das atitudes do empresariado acerca do assunto. Esse setor, de modo geral, posicionou-se contra a legislação trabalhista, em especial contra as medidas que, no seu entender, direta ou indiretamente, significavam um aumento da remuneração e dos direitos dos trabalhadores. Exemplo notório dessa postura foi a resistência à implementação do salário mínimo e da Justiça do Trabalho. O empresariado apoiava a legislação trabalhista em seus aspectos coercitivos, que impediam a organização e a mobilização do operariado (Fausto, 1988).

A burguesia não era contra a redistribuição da renda e a elevação do padrão de vida dos trabalhadores. Segundo Simonsen, os baixos salários vigentes não eram fruto "de compressões por parte das classes patronais, [mas] da nossa diminuta renda nacional". Dessa forma, antes

de redistribuir a renda, seria necessário aumentá-la, já que "a distribuição não pode anteceder a criação" (I Congresso Brasileiro de Economia, 1946: v. 3: 860-861). O centro das preocupações era o fomento da industrialização e não o crescimento com distribuição da renda. O fundamental seria elaborar uma política industrializante. A concepção da industrialização como o único caminho para melhorar a situação da população em um espaço de tempo relativamente curto servia para justificar ideologicamente essa política.

O ponto de partida da argumentação das principais lideranças da burguesia industrial era a constatação do atraso no desenvolvimento industrial brasileiro e da carência de capitais necessários para levar a cabo a imensa empreitada de industrializar o país. Consideravam, portanto, que todos os esforços da nação deveriam dirigir-se para estimular o desenvolvimento econômico, cujo centro era a empresa privada. A idéia, já presente nesse momento, consistia em defender a prioridade do crescimento e deixar em segundo plano o problema da distribuição da renda, idéia que acompanharia as classes dominantes nos anos que se seguiram e serviria para justificar o modelo de desenvolvimento concentrador da renda e excludente da maioria da população brasileira.

De acordo com essa visão, a melhora do padrão de vida da população adviria do aumento do emprego, da produtividade, da qualificação profissional, etc, que seriam uma decorrência automática do desenvolvimento, o que, como hoje é evidente, acabou não acontecendo, apesar do acentuado crescimento econômico vivido pela economia brasileira desde aquela época até o final dos anos 1970. O seguinte trecho de Simonsen é elucidativo:

A insuficiência de capitais nacionais, aliada a essa falta de uma política industrial, retardam o surto das indústrias de base, de que tão imperativamente necessitamos. [...] Nos países onde o rendimento nacional é baixo, deve constituir finalidade perspicua dos governos o fomento da produção. Naqueles em que a produção já é elevada, os esforços devem convergir, visando melhorar a distribuição e proteger o consumidor. [...] No Brasil uma das maiores preocupações governamentais deveria consistir na fixação de uma grande política industrial (I Congresso Brasileiro de Economia, 1946: v.3: 871).

Embora Simonsen criticasse a falta de uma ampla política industrializante, observa-se nas atas, nos discursos e nas propostas do Con-

gresso que a maioria dos setores das classes dominantes apoiava, em linhas gerais, a política econômica de Vargas e reconhecia que ele vinha adotando medidas para estimular o setor industrial. Tais medidas, contudo, eram consideradas insuficientes pelos empresários, que pretendiam aprofundar, tornando mais coerente e articulada a política de fomento da industrialização. Desejam também definir com clareza o papel e os limites da ação do Estado na economia, assim como o relacionamento com o capital estrangeiro.

Com esses objetivos, foram aprovadas no Congresso 252 recomendações e considerações. Em síntese, as principais propostas foram as seguintes (I Congresso Brasileiro de Economia 1943: v. 1: 127-195):

Política industrial — criação de um banco para financiar a indústria, adoção de uma política aduaneira protecionista e implementação de medidas visando aumentar a qualificação profissional;

Papel do Estado na economia — criação pelo governo, na ausência de iniciativas privadas, de indústrias de base e usinas hidroelétricas; regulação e fomento do setor de transporte; a ação direta do Estado na economia, no entanto, deveria ser restrita a casos especiais e de interesse nacional;

Política monetária e fiscal — criação de um banco central; adoção de medidas de combate à inflação, mas sem causar recessão; introdução de títulos vinculados à importação de equipamentos; adoção de uma política tributária que não taxasse os lucros;

Política agrícola — introdução de uma política de preços mínimos; elaboração de um programa de construção de armazéns; criação de um banco agrícola; criação do Conselho de Economia Agrária; implementação de política que favorecesse a produção de alimentos;

Energia — ampliação da produção de energia elétrica, petróleo e carvão; intensificação dos estudos das reservas de petróleo e carvão; redução de impostos e ampliação do crédito para setor;

Transportes — articulação e desenvolvimento dos sistemas de transportes;

Mineração — reformulação do Código de Minas e participação não preponderante de capital estrangeiro no setor;

Política comercial — revisão dos acordos comerciais, ampliação do crédito às exportações, redução dos fretes e adoção de políticas de estímulo ao comércio exterior;

Relação com o capital estrangeiro — adoção de uma política de atração de capitais e favorável às transferências ao exterior.

Não caberia aqui discutir em detalhes todas as propostas aprovadas no evento, pois muitas delas, muito específicas, não possuem hoje qualquer importância. A discussão que se segue abordará os temas mais polêmicos à época, quais sejam: o papel do Estado na economia, a política monetária, a política aduaneira e a relação com o capital estrangeiro.

Um dos pontos mais polêmicos do Congresso foi a discussão sobre qual a política monetária mais adequada naquele momento de aceleração inflacionária. As discussões giraram em torno de uma proposta de Otávio Gouveia de Bulhões, que defendia que a política monetária deveria centrar-se no combate à inflação por meio de um aperto monetário e creditício. No que diz respeito ao crédito, propunha uma política de controle seletivo, que deveria levar em consideração a situação de cada setor. O desenvolvimento deveria ocorrer com estabilidade de preços, questão que continua ainda hoje a ocupar o centro do debate econômico.

Eugênio Gudín, relator da matéria, defendeu essa proposta argumentando que

[...] se deve combater, por meio do banco central, a inflação ou deflação, tendo em vista a evolução econômica do país. [...] as restrições ao crédito devem atingir especialmente os setores econômicos inflacionados ou especulativos. [...] Hoje todos os setores estão inflacionados, uns mais outros menos (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 458).

Roberto Simonsen se opôs ao princípio geral que norteava a proposta de Bulhões e apresentou uma emenda no sentido de subordinar a política monetária à melhoria do nível da atividade econômica, ou seja, tal política deveria pautar-se por estimular os negócios. Em suas palavras:

A política monetária deve ser orientada de um modo geral, dadas as condições do meio brasileiro, no sentido de incrementar a eficiência das atividades econômicas e de encaminhar as economias e a formação de novos capitais e iniciativas (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 459).

Simonsen travou acirrado debate com Gudin e Bulhões. Gudin, o relator da matéria, não atacou diretamente a emenda de Simonsen, mas procurou mostrar que a mesma não caberia no item sobre a política monetária, e sim no referente à política bancária. Seu oponente, no entanto, insistiu na pertinência de suas colocações, pois o que de fato estaria em discussão seria "o caráter geral da política monetária" (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944, v. 2, p. 459).

A forma de encaminhamento dada por Gudin contribuiu para evitar um debate mais franco sobre o caráter da política monetária. As intervenções em plenário centraram-se na pertinência da matéria, não entrando em maiores considerações sobre seu conteúdo. Aparentemente, o próprio Simonsen não estava muito disposto a explicitar mais sua posição, talvez porque não ficasse bem defender abertamente uma política expansiva em um momento caracterizado pelo aprofundamento do processo inflacionário.

Apenas nos momentos de acirramento dos debates as questões mais de fundo vieram à tona, como na seguinte passagem de Gudin: "Não posso concordar com uma tese que diz dever a política monetária ser baseada na formação de capitais. Seria a medida largamente inflacionista" (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 461).

Depois de longa discussão, a proposta de Simonsen acabou sendo incorporada às conclusões finais do Congresso. Esse resultado confirma que as forças concentradas em torno de Simonsen e de outros líderes das burguesias comercial e industrial eram majoritárias, mas também indica a existência de um grupo que enfatizava a estabilidade em detrimento do crescimento econômico acelerado, do qual Gudin era um dos principais representantes. As propostas desse grupo também foram contempladas nas resoluções finais⁵.

⁵ No tocante ao caráter geral da política monetária, a resolução 146 praticamente repetia o texto sugerido por Simonsen: "A política monetária deve ser orientada, de

Essa divisão apareceria em outros momentos do evento, como na discussão do papel do Estado na economia. Este ponto central foi bastante discutido no encontro. A recomendação geral sobre ele estabelecia que o Estado deveria ter uma ação suplementar à iniciativa privada, mormente indireta (facilidades creditícias, isenções fiscais, redução de fretes, etc). A ação direta seria aceita apenas em casos especiais e de interesse nacional. As atas das discussões e as teses apresentadas sugerem que a grande maioria dos congressistas se inclinava pela ação indireta do Estado na atividade econômica.

No entanto, os que defendiam uma presença mais ampla do Estado na economia tinham uma força considerável. Parte importante da liderança empresarial parecia mais propensa a aceitar uma maior intervenção do Estado na economia. Várias recomendações, aprovadas em plenário, sugeriam a participação do Estado como empresário. A recomendação nº 5, por exemplo, indicava que o Estado deveria assumir a construção de usinas hidroelétricas, quando a iniciativa privada não se mostrasse capaz de fazê-lo. A de nº 41 recomendava ao Estado desenvolver o sistema de transporte. A de nº 72 dizia: "Que se sugira ao Governo Federal a conveniência de serem as indústrias básicas organizadas, na falta de iniciativas particulares, com a participação do Estado, ou com seu amparo" (I Congresso Brasileiro de Economia, 1943: v. 1:145-146).

Observa-se uma certa dubiedade na posição dos congressistas. De um lado, propugnavam que a ação direta do Estado na economia só poderia ser aceita em "casos essencialíssimos e de alto interesse nacional". De outro, apresentavam uma visão menos rígida sobre o assunto, estabelecendo amplo campo à ação direta do Estado, considerada importante para o desenvolvimento do país. Manifestaram-se diferentes posições a respeito desse ponto. A maioria parecia aceitar a tese de que o Estado deveria ter uma ação suplementar e indireta na economia. As divergências residiam na forma e nos limites da ação do Estado, e tam-

um modo geral, dadas as condições do meio brasileiro, no sentido de incrementar a eficiência das atividades econômicas e de encaminhar as economias aos investimentos proveitosos". A ênfase é o crescimento econômico. Mas as resoluções 149 e 151 apontam a necessidade de controle seletivo do crédito, em virtude do momento de alta de preços vivido pela economia brasileira. Porém, não aparece a idéia, defendida por Gudín e Bulhões, segundo a qual todos os setores estariam "inflacionados" (I Congresso Brasileiro de Economia, 1943:V.1: 166).

bém havia posições contrárias a qualquer intervenção do Estado na atividade econômica.

Na comissão Atividades Econômicas do Estado, presidida por José Augusto Bezerra de Medeiros, delegado da Associação Comercial de Natal, foram apresentadas teses que tanto defendiam ampla participação do Estado na economia quanto advogavam um Estado o "mais possível abstencionista". Inúmeras emendas foram incorporadas, a tal ponto que deformaram as teses iniciais. A polêmica continuou no plenário. Alguns congressistas assinalaram existir uma contradição entre o "considerando" que reconhecia a ampla participação do Estado na economia e a conclusão que lhe sucedia, a qual estabelecia restrições mais severas à ação estatal. Márcio Lacerda de Melo, representante do Instituto do Açúcar e do Alcool, assinalou:

Lendo o relatório, agora, notei certa divergência entre a matéria nele contida e a aprovada na comissão. [...] Devo secundar a opinião do ilustre congressista Dr. Amerino Wanick, quanto à discrepância entre os considerandos e as indicações (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 612).

Bezerra de Medeiros respondeu às críticas, argumentando ter levado à Comissão de Redação as conclusões de sua comissão assim como tinham sido aprovadas; a Comissão de Redação só teria feito algumas correções e "suprimido o que lhe parecia redundância". A sua fala foi secundada por outras, que também asseveraram não existir contradição entre as considerações e as recomendações constantes no documento final do Congresso.

Em uma de suas falas, aplaudida pelo plenário, Medeiros parece ter precisado o pensamento da maioria:

A opinião que prevaleceu na Comissão foi a de que embora o fato histórico [aumento da ação do Estado na economia], não obstante essa tendência, a iniciativa individual, para nós, sempre foi e continuará sendo a principal fonte de riqueza e prosperidade dos povos, e só na sua falta cabe apelar para ação do Estado (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 614).

A recomendação final acerca desse ponto manteve a formulação de que a intervenção direta do Estado na economia deveria ser aceita em casos "especialíssimos e de interesse nacional". É interessante notar que essa matéria polêmica foi a última a ser posta em exame, quando o plenário já estava esvaziado. Na votação anterior, quando houvera uma verificação de quórum, dos 234 delegados apenas 65 estavam presentes. Em face das críticas de que assunto tão importante não poderia ter sido deixado para o final, João Daudt, presidente da seção, justificou secamente que estava seguindo "a ordem do programa" (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 613). É provável, contudo, que esse procedimento tenha sido uma manobra frustrada das lideranças, mais favoráveis a uma ampla intervenção do Estado na economia. Os indícios sugerem que o grosso dos congressistas advogava uma ação mais limitada do Estado do que a defendida, por exemplo, por Simonsen.

A carência de capitais para levar a cabo o desenvolvimento econômico parece ter sido uma das causas básicas para que setores da burguesia defendessem uma ação abrangente do Estado na economia. A burguesia reconhecia sua fragilidade, o que fica bastante evidente na sua posição acerca da participação do capital estrangeiro na economia do país. A necessidade de capital estrangeiro era assim justificada: "Nenhum país novo, como é o Brasil, tem capital acumulado suficiente para explorar seu território. Estamos diariamente verificando, na prática, que há necessidade absoluta desse capital estrangeiro (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 509).

As resoluções do Congresso acerca desse ponto defendiam que o capital externo era bem-vindo, desde que aplicado na produção, e, para atraí-lo, seria preciso implementar uma política de liberdade cambial para as transferências ao exterior. O complemento dessa política seria um programa visando alcançar superávit na balança comercial. Os congressistas tinham clara a necessidade de estimular as exportações para compensar o aumento esperado das remessas ao exterior, decorrentes da entrada de novos capitais. Também era importante alcançar um bom desempenho nas exportações para permitir a elevação das importações, necessárias para o avanço da industrialização (I Congresso Brasileiro de Economia, 1943: v. 1: 167-168).

Gil Amora, delegado pela Câmara Sindical da Bolsa do Rio de Janeiro, assinalou: "O capital estrangeiro particular investido no país é útil e

vantajoso. Seria porém interessante dizer: quando ele atende às finalidades da produção". Aluizio de Lima Campos, do Departamento de Estudos Econômicos do Banco do Brasil, afirmou em seguida: "Quanto à inversão direta de capital estrangeiro em meios de produção, todos, com a exceção do Sr. Duque Estrada, estamos de acordo que é vantajosa" (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 518-519). No entanto, as opiniões não eram tão consensuais assim.

As diferentes visões presentes no Congresso acerca do assunto tornam-se mais claras nas discussões a respeito da exploração dos recursos minerais. A resolução sobre esse tema indicava que "os poderes públicos permitam a colaboração de maneira não preponderante de capitais estrangeiros nas empresas de mineração". Complementando esse item, sugeria-se "a revisão do Código de Minas, em face à experiência da sua aplicação e dos reais interesses da indústria mineira" (I Congresso Brasileiro de Economia, 1943: v. 1: 131)⁶.

As discussões referentes a esse tema foram das mais acirradas, e delimitaram-se em três posições. Uma defendia a participação irrestrita do capital externo no setor. Essa posição foi apresentada por Daniel de Carvalho, diretor do Instituto de Economia da Associação Comercial do Rio de Janeiro. Seu argumento apontava a falta de capitais para desenvolver o setor. Defendia a alteração do Código de Minas, considerado superado pela realidade, uma vez que o próprio governo vinha concedendo favores especiais a certas empresas estrangeiras ou com participação de capital estrangeiro. Os defensores dessas idéias eram minoritários e, percebendo que não tinham chances de aprovar seus pontos de vista, preferiram apoiar a posição que advogava uma participação minoritária do capital externo no setor.

Essa última posição era defendida pelos mais variados grupos — representantes de associações comerciais, industriais, agroindustriais, burocratas do governo — e conduzida por Simonsen e Lodi, expoentes da liderança da burguesia industrial (I Congresso Brasileiro de Economia,

⁶ Com o advento do Estado Novo, os Códigos de Minas e de Águas foram enrijecidos.

A Constituição de 1937 buscou fechar as brechas existentes naqueles códigos, que permitiam a participação do capital estrangeiro, estabelecendo a "nacionalização progressiva das minas, jazidas e quedas d'água e outras fontes de energia". Em 1940, o Código de Minas seria reformulado, com objetivo de adequá-lo à nova Constituição (Corsi, 2000: 73).

1944: v. 2: 316-375). A pesquisa não permitiu detectar uma relação direta entre os interesses de cada grupo e as posições que defendiam. Parece que o corte era sobretudo de caráter ideológico.

Os partidários dessa proposta afirmavam não haver abundância de capital, como queriam crer os nacionalistas. Os fundos existentes nos bancos corresponderiam a fundos de reequipamento da economia nacional. Terminada a guerra, seria preciso investir pesado em estradas, fábricas, portos, etc. Simonsen acrescentava que esse montante estava desvalorizado pela inflação. Argumentava-se também que o governo estava abrindo exceções ao Código de Minas. Segundo João Cleophas, representante do Sindicato da Indústria do Açúcar do Estado de Pernambuco,

Todos nós estamos a par da pobreza dos capitais para iniciativas de certo vulto, como é o caso da mineração, e o próprio governo, não raro, está permitindo a admissão de capitais estrangeiros. Aí esta a Cia. Belgo-Mineira, esta aí a formação da Indústria de Cimento. [...] De modo que a recomendação do Congresso é no sentido — vamos dizer com franqueza — de desaprovar a política ultranativista que tem sido aplicada no país (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 357).

De acordo com essa corrente, os interesses nacionais estariam preservados, pois a participação de capitais externos seria minoritária. Simonsen foi claro a esse respeito: "Não estamos pleiteando que o capital estrangeiro venha esmagar-nos. Vejamos bem. Que os poderes públicos permitam a colaboração, de maneira não preponderante, de capitais estrangeiros nas empresas de mineração" (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 363).

Os nacionalistas eram contrários a qualquer participação de capital estrangeiro no setor. Para eles não haveria a propalada carência de capitais. Existiriam fundos suficientes para o desenvolvimento do setor, que, aliás, crescia de maneira acelerada desde a implantação do Código de Minas. Segundo Glycon de Paiva, a produção mineral teria crescido de US\$6 milhões para US\$60 milhões entre 1933 e 1944. Tal crescimento seria fruto do maior acesso das firmas nacionais ao setor, garantido pelo referido código (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944:

v. 2:364-365). Argumentavam também que a nacionalização dos recursos naturais seria fundamental para assegurar a independência econômica e política do país, ainda em um período de grandes incertezas quanto ao futuro.

A análise das atas do Congresso sugere que em torno dessa posição agregavam-se majoritariamente representantes de órgãos públicos. Contudo, a insuficiência de evidências não permite afirmar que setores da burocracia estatal fossem os nacionalistas mais radicais, embora existam indícios nesse sentido. Muitos burocratas presentes também se alinhavam às outras duas correntes. Não se observava, portanto, uma posição homogênea da categoria sobre este e outros assuntos tratados no encontro.

Acabou saindo vitoriosa, como já indicado, a recomendação que defendia a participação minoritária do capital externo no setor de mineração. Essa formulação, tudo indica, expressava o pensamento majoritário da burguesia comercial e industrial. O capital estrangeiro era considerado necessário e bem-vindo, mesmo para setores tidos como essenciais para a independência nacional, desde que se atendo a certos limites, ou seja, o controle da economia brasileira deveria ficar nas mãos de empresas nacionais, mas isso de forma alguma excluiria a associação de capitais. A preocupação de que o poder do capital estrangeiro viesse a esmagar o capital nacional rondava a burguesia nacional. Se a inversão externa era acolhida, o mesmo não pode ser dito acerca da concorrência de produtos importados. Tratava-se de desenvolver a produção industrial do país, que não tinha condições de concorrer com a produção estrangeira.

A política tarifária sugerida pelo Congresso era nitidamente protecionista. Visava estimular a industrialização. A resolução nº 109 diz:

O regime aduaneiro mais conveniente ao país é o que deve amparar e estimular sua industrialização. [...] As tarifas deverão ser sempre elaboradas com a audiência das classes interessadas, examinadas com o objetivo do fortalecimento da economia, do aumento da renda nacional e da necessidade de estimular a produtividade (I Congresso Brasileiro de Economia, 1943: v. 1: 159).

Embora na resolução final apareça a preocupação de que a política tarifária se pautasse também pela necessidade de estimular a produtividade, esse aspecto não foi muito discutido no encontro. Isso denota

que os setores das classes dominantes estariam muito mais preocupados em manter elevada proteção para os seus produtos.

Sugeriam-se também "facilidades e favores de importação para a entrada no país de equipamento econômico". As importações deveriam ser orientadas para "o desenvolvimento de nossas fontes de produção de produtos primários e manufaturados". Estava implícita nessas sugestões a necessidade de uma reforma tarifária, a qual deveria ser feita a partir de estudos de uma comissão que contaria com representantes patronais dos diversos setores. Sugeriu-se uma política tarifária seletiva, que facilitasse as importações de bens de capital e matérias-primas necessários ao crescimento da indústria e protegesse os setores já instalados no país. A maior parte das propostas apresentadas no Congresso opunha-se às tarifas de cunho fiscal, que até então orientariam a política tarifária (I Congresso Brasileiro de Economia, 1943: v. 1:159)⁷.

A leitura das atas e das teses denota que havia uma preocupação por parte da burguesia industrial em delimitar espaços, definir relacionamentos e proteger-se. Isso aparece de maneira clara nas discussões acerca da inserção do Brasil no novo contexto internacional, que começava a vislumbrar-se com o esperado fim do conflito mundial. O fulcro dessas discussões foi a questão do relacionamento entre os países industrializados e os não desenvolvidos.

Várias teses foram apresentadas acerca deste ponto. A maioria delas defendia uma política tarifária protecionista em relação à indústria. Pupo Nogueira, por exemplo, asseverava: "Não havendo mais lugar para uma tarifa fiscal nem no Brasil e nem no restante do mundo, o regime aduaneiro adequado ao desenvolvimento da economia do país deverá ter caráter nitidamente protecionista, corajosamente protecionista, se assim posso me exprimir". Mas encontramos vozes discordantes. Eugênio Gudín apresentou uma tese na qual, entre outros pontos, discordava de uma proteção permanente para a indústria. Considerava que "a manutenção indefinida da proteção aduaneira sem que as indústrias nacionais jamais atingissem a maturidade, só teria como resultado o encarecimento dos produtos e a baixa do padrão de vida da população". Ele procurava levantar a questão do aumento da produtividade, central para tornar a economia nacional competitiva. Mas essa tese não empolgou o Congresso, embora ninguém fosse contra as medidas que incrementassem a produtividade da economia. O assunto foi discutido e foram sugeridas várias medidas, mormente no campo da qualificação profissional e da organização da produção. Contudo, a concorrência estrangeira, como forma de estimular a competitividade, era vista com bastante reserva. O diagnóstico de Simonsen, segundo o qual a nossa indústria ainda não era madura e, portanto, precisava de proteção, preponderava (I Congresso Brasileiro de Economia, 1946: V.3: 323,324 e 408).

O ponto de partida das discussões foi a tese apresentada por José Carlos de Macedo Soares, ex-ministro das Relações Exteriores, que assim colocava o problema:

Numerosos planos de reconstrução econômico-financeira estão sendo discutidos em quase todos os países do mundo. Os dois mais importantes [...] são o Keynes e o White. Um e outro, elaborados tendo em vista as necessidades da Inglaterra ou dos Estados Unidos da América, perderam de vista os interesses das nações pobres, de limitados recursos, de estrutura econômica e conjuntura ineficientes. Para quase todos eles, entre os quais o Brasil, o aspecto econômico tem primazia sobre o aspecto financeiro. Daí imprescindivelmente, a necessidade assegurada de todos os participantes dos planos econômicos internacionais do após-guerra, uma justa e recíproca vantagem de ordem econômica nas relações estabelecidas entre eles. Mais ainda, é preciso não esquecer que no momento atual existe profunda diferenciação entre os níveis econômicos de várias nações do globo (I Congresso brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 576).

As resoluções aprovadas no Congresso acerca das relações econômicas internacionais sugerem que se esperava uma intensa interdependência entre os países no pós-guerra. As tendências ao fechamento das economias nacionais, que vigoraram a partir de 1930, esmoreceriam. As classes dominantes consideravam que o pós-guerra abriria uma nova fase nas relações internacionais.

A preocupação dos setores dominantes vinculados ao mercado interno era conseguir assegurar um espaço para o desenvolvimento industrial do Brasil. Consideravam isso possível desde que fosse seguida uma política orientada pelos interesses ditos nacionais. A intensificação do comércio mundial não deveria obstar o desenvolvimento de países pobres. A conclusão nº 175 assinala:

A interdependência econômica das nações, almejando alcançar para todas as melhores condições de trabalho, prosperidade e segurança social; e, portanto, augura uma política econômica do Brasil para o após-guerra estabelecida em cooperação com um plano internacional, em que fique assegurada aos participantes uma justa

e recíproca vantagem de ordem econômica nas relações internacionais entre eles (I Congresso Brasileiro de Economia 1943: v. 1:175).

As considerações que antecedem esta conclusão assinalam ter o Brasil sempre seguido uma política de fomento do intercâmbio internacional, mas tal política deveria subordinar-se "aos justos anseios de progresso do povo brasileiro e às recíprocas e reais vantagens que devem auferir os participantes dos acordos internacionais" (I Congresso Brasileiro de Economia, 1943: v. 1:175). Duas questões são importantes aqui. A primeira é a preocupação de que o livre-comércio, esperado para o pós-guerra, viria arruinar a indústria brasileira. A segunda refere-se à deterioração dos termos de troca. Essas duas questões eram consideradas cruciais no relacionamento entre países ricos e pobres, e foram amplamente debatidas no Congresso. A Comissão de Redação, a partir das discussões na comissão técnica, apresentou as seguintes recomendações:

As nações de organização avançada tendem a se preocupar mais com as questões de ordem financeira, mas às nações menos dotadas interessam sobretudo os problemas de ordem econômica, [a] profunda diferenciação entre os níveis econômicos de várias nações do globo [...] exige especial cuidado de elaboração dos planos de conjuntura econômica internacional para o após-guerra. [...] Para maior equidade no comércio internacional precisa ser feito exame cuidadoso da relação de trocas, a fim de que possa ser bem apreciada a relação entre índices de preços de importação e exportação (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 576).

No processo de discussão dessas recomendações, particularmente da primeira, delinearam-se duas posições. De um lado, os que refutavam a noção de que os países ricos só se ocupariam com questões financeiras, deixando de lado o problema do desenvolvimento econômico, em especial dos países pobres. Para estes, a recomendação do Congresso estaria insinuando a existência de uma relação de dominação entre países ricos e pobres — insinuação considerada perigosa e sem fundamento. De outro lado, uma corrente que reconhecia profundas desigualdades no relacionamento internacional e defendia uma política externa voltada para assegurar o desenvolvimento do país.

A argumentação da primeira corrente asseverava que o plano de reorganização da economia mundial, em elaboração, de forma alguma menosprezava o problema do desenvolvimento. Acreditavam em uma ampla cooperação internacional em prol do desenvolvimento. Os planos Keynes e White seriam exemplos dessa cooperação, que predominaria no pós-guerra. Aluízio de Lima Campos foi quem melhor defendeu essa posição:

Há certo perigo em assumir o Congresso a responsabilidade de uma declaração dessa ordem. [...] Nos Estados Unidos e Inglaterra existe a preocupação do desenvolvimento econômico que visa promover o progresso geral das nações, principalmente dos países de pouca capitalização (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 580).

Outro congressista, Jurandir Pires Ferreira, representante da Estrada de Ferro Central do Brasil, afirmou: "A recomendação [...] fixa um pensamento, a meu ver, perigoso, [o de que] as nações grandes têm preponderância econômica" (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 578).

A resposta de Simonsen explicitou o que de fato estava em debate:

Os planos Keynes e White, a que o Dr. Aluízio Lima Campos fez referência, visam principalmente o comércio internacional. Nós, porém, que somos produtores de artigos primários, que trocamos mercadorias menos densamente ricas, como são os produtos primários, por outras altamente enriquecidas, como são os manufaturados, devemos propugnar para que ao lado dos tratados de comércio haja uma compensação de ordem econômica (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 582).

Luiz Rollemberg foi mais enfático:

Verificamos que agora se vai de maneira definitiva afirmando a tendência dos países superindustrializados, dos países supercapitalizados, dos países a que se refere essa conclusão, que têm maior interesse na manutenção de assuntos de ordem financeira, no sentido de desenvolverem uma política de livre-cambismo, suscetível de dar plena expansão às suas riquezas exportáveis, enquanto aqueles outros países, cujas eco-

nomias ainda estão em evolução, têm de apelar, dentro de seus mais legítimos direitos, para a manutenção do regime de protecionismo. [...] Devemos ainda acentuar que os planos White e Keynes, aqui lembrados, tendem, através de empréstimos para a estabilização e a cobertura de possíveis déficits da balança comercial, a reforçar mais ainda essa política de colonialismo econômico, sob a qual têm vivido quase todas as nações (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 584).

Essas passagens denotam que certos representantes da burguesia industrial e comercial tinham razoável percepção da nova ordem internacional emergente, pelo menos no tocante às relações entre países industrializados e em desenvolvimento. A defesa do livre-cambismo por parte dos Estados Unidos atingiria diretamente seus interesses vitais. A industrialização não avançaria sem uma política protecionista, como, aliás, foi proposta pelo Congresso. Os tratados de comércio teriam de levar em conta esse ponto, considerado fundamental. Tanto é que, na recomendação n- 119, se propunha a revisão desses tratados (I Congresso Brasileiro de Economia, 1943: v. 1: 160).

A revisão dos tratados comerciais também se vinculava a outro ponto importante: o "exame cuidadoso da relação de trocas a fim de que possa ser apreciada a relação entre índices de preços de exportações e importações". Nesse caso, buscava-se estabelecer mecanismos compensadores à tendência declinante dos preços dos produtos primários. Para Simonsen, a igualdade jurídica dos tratados mascarava uma desigualdade econômica (I Congresso Brasileiro de Economia, 1944: v. 2: 576-582).

As propostas da Comissão de Redação acabaram aprovadas, sendo alterada, no entanto, a proposta mais polêmica, que passou a ter uma redação mais suave: "para o Brasil, nas relações internacionais, devem os interesses econômicos preponderar efetivamente sobre os financeiros" (I Congresso Brasileiro de Economia, 1943: v. 1: 176).

Os setores vinculados ao mercado interno, dominantes no I Congresso Brasileiro de Economia, procuraram definir as linhas gerais de uma política econômica externa coerente com as suas propostas de estimular a industrialização. Isso significava garantir o espaço dos setores emergentes no processo de industrialização, sem, contudo, entrar em antagonismo com os capitais externos — pelo contrário, contavam

com sua ajuda e admitiam sua participação até mesmo em setores considerados essenciais. Esse processo, porém, não era estático e nem isento de conflitos. As evidências sugerem que os empresários estavam preocupados com as mudanças que deveriam ocorrer com o fim do conflito mundial e buscavam adaptar-se ao novo contexto internacional, que já começava a ser vislumbrado ao final de 1943, preservando, no entanto, os seus interesses fundamentais.

3. Considerações finais

O I Congresso de Economia marcou o início de um processo de discussão sobre as políticas econômicas mais adequadas para a economia brasileira em um contexto de aceleradas transformações internas e externas. Em fins de 1943 já se vislumbrava o fim da guerra e a necessidade de discutir a nova ordem econômica internacional a ser construída. Rediscutir a inserção do país na economia mundial passou a ser uma tarefa premente. A crise da ditadura do Estado Novo também começava a dar os primeiros sinais. Questões vitais para a industrialização estavam em jogo, a saber: a relação com o capital estrangeiro, a política aduaneira, o grau de abertura da economia nacional, o papel do Estado na economia e as políticas de fomento ao crescimento econômico.

O Congresso não foi um evento isolado. Não por acaso, os debates acerca dos rumos da economia brasileira foram intensos nos dois anos que se seguiram. As discussões no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e na Comissão de Planejamento Econômico, o I Congresso Brasileiro da Indústria, a polêmica entre Gudin e Simonsen acerca do caráter da política econômica e a Conferência de Teresópolis foram, em certo sentido, desdobramentos das discussões iniciadas no I Congresso Brasileiro de Economia (Corsi, 1991). O Congresso trouxe de maneira mais aberta para fora dos aparelhos de Estado as discussões sobre a política econômica até então bastante restrita aos conselhos, às comissões e aos institutos corporativos. O Congresso foi um momento de articulação dos setores das classes dominantes favoráveis à industrialização.

As propostas apresentadas pelo I Congresso de Economia representavam um esboço de um projeto que buscava estabelecer uma estratégia de desenvolvimento centrada na industrialização voltada para o

mercado interno e com considerável participação do Estado na economia. Uma tentativa de expor uma visão alternativa às idéias que enfatizavam a vocação agrária do país e a necessidade de uma economia aberta, que ainda tinham muita força à época; não obstante, o crescimento econômico centra-se na indústria e no mercado interno desde a década de 1930. Contudo, é preciso observar que esse projeto ainda não estava maduro. A não hierarquização das propostas denota a falta de clareza das lideranças empresariais. Também se observa a visão conservadora dos empresários, evidente no tratamento dispensado às questões relativas à distribuição da renda. O fulcro de suas propostas estava nas medidas voltadas para incrementar a produção. A melhoria das condições de vida e trabalho dos trabalhadores aparecia como consequência praticamente automática do crescimento econômico, dispensando-se, assim, políticas específicas nessa direção. Com o crescimento econômico, o problema seria resolvido pelo mercado por meio do incremento do emprego e dos salários

Embora o governo Vargas imprimisse uma política industrializante e tivesse o apoio da burguesia industrial, setores do empresariado ligados à industrialização julgavam insuficiente a política do governo e procuraram estabelecer os pontos básicos para uma política destinada a acelerar o desenvolvimento. Também queriam influenciar mais diretamente a formulação da política econômica. O Congresso expressava a visão dessas correntes. É interessante notar que, diferentemente do momento atual, caracterizado, entre outros aspectos, pela adoção do ideário neoliberal por grande parte da burguesia, naqueles anos finais do Estado Novo preponderou o ideal de um desenvolvimento mais nacional e com considerável participação do Estado na economia, embora isso não significasse confronto com o capital estrangeiro, o que sugere a grande capacidade dessa classe em adaptar seus projetos e interesses a diferentes contextos internos e externos.

Bibliografia

- ABREU, Marcelo de P. "Brasil e a economia mundial", *História geral da civilização brasileira*, t. III, v. 11 São Paulo: Difel, 1986: 12-49.
- ARAUJO, Maria C. (org.), *As instituições brasileiras da era Vargas*, Rio de Janeiro: UERJ/FGV 1999.

- CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*, Rio de Janeiro: Bertrand, 1988.
- CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA I, Rio de Janeiro: Mauá/Jornal do Comercio, 3 vols., 1943-1946.
- CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR, *Dez anos de atividades*, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.
- CARVALHO, Maria B., *Nação e democracia no projeto político das classes produtoras: limites e possibilidades dessas idéias para o Brasil moderno (1943-1964)*, Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: UFF, 2005.
- CORSI, Francisco L., "Os rumos da economia brasileira no final do Estado Novo (1942-45)", Dissertação de mestrado, IE-UNICAMP, 1991.
- _____. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*, São Paulo: Edunesp, 2000.
- DINIZ, Eli C., *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- FAUSTO, Boris, "Estado, classe trabalhadora e burguesia industrial (1920-1945)", *Novos Estudos Cebrap*, nº 20, 1988: 6-37.
- FERREIRA, Jorge e Delgado, Lucila de A. N. (orgs.), *O Brasil republicano. O tempo do nacional-estatismo do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FIORI, José L., *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*, Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FONSECA, Pedro C. D., *Vargas: o capitalismo em construção*, São Paulo: Brasiliense, 1989.
- HILTON, Stanley, *O Brasil e as grandes potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939)*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- _____. *Oswaldo Aranha: uma biografia*, Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.
- HOBBSAWM, Eric J., *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*, São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- LEOPOLDI, Maria A R, *Política e interesses na industrialização brasileira. As associações industriais, a política econômica e o Estado*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- MALAN, Pedro *et al.*, *Política econômica externa e industrialização no Brasil: 1939-1952*, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- MOURA, Gerson, *Autonomia na dependência: política externa brasileira (1939-1942)*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- PANDOLFI, Dulce (org.), *Repensando o Estado Novo*, Rio de Janeiro: FGV 1999.
- VARGAS, Getúlio D., *A nova política do Brasil*, Rio de Janeiro: José Olympio, 1938-47.
- WIRTH, John, *A política de desenvolvimento na era Vargas*, Rio de Janeiro: FGV 1973.