

O I CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA¹

FRANCISCO LUIZ CORSI²

Introdução

A partir de 1943 iniciou-se uma fase delicada para o governo Vargas, que culminaria dois anos mais tarde em sua deposição. A entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial acarretou o definitivo alinhamento do país com aos Estados Unidos. Tal alinhamento introduziu, como é bem conhecido, uma contradição no âmago do regime, configurada pelo apoio de uma ditadura, influenciada pelo fascismo, às democracias na luta contra o Eixo. Tal configuração política, além de impor o alijamento dos setores mais identificados com o fascismo do governo, abriu espaço para o crescimento das oposições. As manifestações pela entrada do Brasil na guerra logo desdobraram-se em movimentos contra o regime, os quais, a princípio de maneira desarticulada e relativamente restrita, passaram a ganhar cada vez mais espaço.

As fissuras no governo vieram à tona. A crise ministerial de julho de 1942, que acabou com o alijamento dos setores mais à direita, foi sintomática. Contudo, as forças oposicionistas mostraram-se incapazes de pôr 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 para 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.

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. Buscou-se transformar a difusa simpatia dos trabalhadores por Vargas em mobilização — controlada, evidentemente. Os anos de 1943 e 1944 marcaram uma mudança na política trabalhista de Vargas, caracterizada até então pelo controle e repressão do movimento operário. Em seus discursos, Vargas 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 Propaganda (DIP), com o objetivo de consagrar Vargas como o “pai dos pobres”(Fausto, 1988).

A postura mais claramente populista assumida por Vargas articulava-se com um certo aprofundamento de suas posições nacionalistas e desenvolvimentistas. O desenvolvimento econômico seria 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.

Entretanto, como sabemos, 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 pela oposição, 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 incapacidade que esta vinha apresentando em enfrentar eficazmente um conjunto de problemas que vinham se avolumando e que poderiam obstar o desenvolvimento.

Embora a economia tenha voltado a crescer em 1943, depois de enfrentar dificuldades consideráveis no ano anterior, alguns problemas persistiam³. A infra-estrutura estava defasada ante as necessidades do país. O setor financeiro, apesar de ter crescido durante os anos de guerra, não respondia a contento às necessidades de financiamento dos setores produtivos. A agricultura ainda se via às voltas com problemas decorrentes da crise de 1930. Em consequência desses e de outros problemas verificou-se um preocupante aumento da inflação, que chegou a 19% em 1943.

A política econômica do Estado Novo, apesar de buscar enfrentar esses problemas, não estava conseguindo resolvê-los. Dos grandes projetos do Estado Novo, apenas o da usina de Volta Redonda vinha obtendo êxito: os demais frustraram-se ou foram só parcialmente implementados. Os resultados dos programas de expansão dos transportes (ferroviário e rodoviário) e de produção de petróleo e energia elétrica não se mostravam expressivos. As tentativas de realizar um amplo planejamento econômico também não se concretizavam. Desta forma, a industrialização não deslanchava⁴.

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 liberalizar a economia mundial, superando as inúmeras restrições à livre circulação de capitais e mercadorias, herdadas da Grande Depressão de 1930.

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 desses contextos interno e externo, 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 I Congresso Brasileiro de Economia

O Congresso, promovido pelos setores vinculados ao mercado interno, particularmente à 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”; 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” (Congresso Brasileiro de Economia – CBE, 1943, v. 1, p. 12).

A composição do Congresso foi, porém, majoritariamente de entidades vinculadas à indústria e ao comércio. 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. A reduzida participação de entidades ligadas à agricultura fica evidente no fato de que as propostas iniciais referentes a este setor foram elaboradas por técnicos da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (CBE, 1944, v. 2, pp. 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 (CBE, 1943, v. 1, p. 37).

A pauta do Congresso era bastante abrangente, abarcando quase todos os aspectos da economia brasileira, que foram discutidos em oito comissões 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 (CBE, 1943, v. 1, p. 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 (CBE, 1946, v. 3, p. 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 legitimamente considerada uma necessidade nacional. A implementação de uma política econômica industrializante tornava-se corolário dessa visão, pois tratava-se 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 (CBE, 1943, v. 1, pp. 69-70, 118).

Discurso bem diferente do posicionamento e das atitudes da burguesia industrial acerca do assunto. Esse setor, de modo geral, posicionou-se contra a legislação trabalhista, em especial contra as medidas que ao 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”. Desta forma, antes de redistribuir a renda seria necessário aumentá-la, já que “a distribuição não pode anteceder a criação” (CBE, 1946, v. 3, pp. 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, e 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 ao crescimento e deixar em segundo plano o problema da distribuição da renda. Idéia, aliás, que acompanhou anos afora as classes dominantes e serviu 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. 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 precípua 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 (CBE, 1946, p. 871).

Embora Simonsen criticasse a falta de uma ampla política industrializante, observa-se nas atas, discursos e propostas do Congresso que a maioria do empresariado 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 (CBE, 1943, v. 1, pp. 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 todas as propostas aprovadas no evento em detalhes, 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.

Eugênio Gudin, 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 (CBE, 1944, v. 2, p. 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 (CBE, 1944, v. 2, p. 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”.

A forma de encaminhamento dada por Gudin contribuiu para evitar um debate 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” (CBE, 1944, v. 2, p. 461)

Depois de longa discussão, a proposta de Simonsen acabou, com algumas alterações, 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 próximo a idéias liberais de desenvolvimento econômico, do qual Gudin era um dos principais representantes.

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 acerca desse ponto 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 tese apresentadas sugerem que a grande maioria dos congressistas se inclinava pela ação indireta do Estado na atividade econômica.

No entanto, aqueles que defendiam uma presença mais direta do Estado na economia tinham uma presença 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” (CBE, 1943, v. 1, pp. 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 especialíssimos 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 também 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 ora defendiam ampla participação do Estado na economia, ora 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 o 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 (CBE, 1944, v. 2, p. 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 das falas de Medeiros, aplaudida pelo plenário, parece ter ele 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 (CBE, 1944, v. 2, p. 614).

A recomendação final acerca desse ponto manteve a formulação de que a intervenção direta do Estado na economia deveria 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” (CBE, 1944, v. 2, p. 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 ser a causa básica 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 (CBE, 1944, v. 2, p. 509).

As resoluções do Congresso acerca desse ponto defendiam que o capital externo era bem-vindo desde que aplicado na produção, e que 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 superávits na balança comercial (CBE, 1943, v. 1, pp. 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” (CBE, 1944, v. 2, pp. 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 a experiência da sua aplicação e dos reais interesses da indústria mineira” (CBE, 1943, v. 1, p. 131).

As discussões referentes a esse tema foram das mais acirradas, e delinearam-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 liderada por Simonsen e Lodi, expoentes da liderança da burguesia industrial (CBE, 1944, v. 2, pp. 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 no 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 está 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 (CBE, 1944, v. 2, p. 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 (CBE, 1944, v. 2, p. 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 (CBE, 1944, v. 2, p. 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 os tecnocratas fossem os nacionalistas mais radicais, embora existam indícios nesse sentido. Muitos tecnocratas 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 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 (CBE, 1943, v. 1, p. 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 empresários 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 (CBE, 1943, v. 1, p. 159).

A leitura das atas e teses denotam 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.

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 (CBE, 1944, v. 2, p. 576).

As resoluções aprovadas no Congresso acerca das relações econômicas internacionais sugere 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 (CBE, 1943, v. 1, p. 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 as recíprocas e reais vantagens que devem auferir os participantes dos acordos internacionais” (CBE, 1943, v. 1, p. 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 se possa ser bem apreciada a relação entre índices de preços de importação e exportação (CBE, 1944, v. 2, p. 576).

No processo de discussão dessas recomendações, particularmente da primeira, delinearam-se duas posições. De um lado, aqueles 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 econômica 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. Aluizio 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 (CBE, 1944, v. 2, p. 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” (CBE, 1944, v. 2, p. 578).

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

Os planos Keynes e White, a que o Dr. Aluizio 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 (CBE, 1944, v. 2, p. 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 economias 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 (CBE, 1944, v. 2, p. 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 subdesenvolvidos. 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 nº 119 propunha-se a revisão desses tratados (CBE, 1943, v. 1, p. 160).

A revisão dos tratados comerciais também vinculava-se a outro ponto importante: o “exame cuidadoso da relação de trocas a fim de que se 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 (CBE, 1944, v. 2, pp. 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” (CBE, 1943, v. 1, p. 176).

Considerações finais

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. 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 (CNPIC) 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 não foi, portanto um evento isolado, e ocorreu logo em seguida à criação do CNPIC, órgão que era visto de maneira bastante auspiciosa pelos empresários. O Congresso atribuía-lhe um grande peso na elaboração da política econômica. A recomendação nº 68, por exemplo, parabenizava o governo Vargas por sua criação e a de nº 70 sugeria ao Conselho estudar um programa de implantação de indústrias de base. Os congressistas sugeriam que o CNPIC elaborasse uma política desenvolvimentista a partir das conclusões do Congresso (Corsi, 1991).

O I Congresso de Economia aconteceu em uma conjuntura em que a discussão dos rumos da política econômica começava a vir à baila. 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. 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 grande participação do Estado na economia, embora isso não significasse confronto com o capital estrangeiro. Isso sugere a grande capacidade dessa classe em adaptar seus projetos e interesses a diferentes contextos internos externos.

Bibliografia

- ABREU, Marcelo de P. “Brasil e a economia mundial”. In: FAUSTO, Boris (org.). 2^a ed. *História geral da civilização brasileira*, t. III, v. 4. São Paulo: Difel, 1986.
- CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988.
- CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA I. Rio de Janeiro: Mauá/Jornal do Comércio, 3 vols., 1943-1946.
- CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR. *Dez anos de atividades*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.
- CORSI, Francisco L. *Os rumos da economia brasileira no final do Estado Novo (1942-45)*. Campinas: dissertação de mestrado, IE-Unicamp, 1991
- CORSI, Francisco L. *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.
- 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. “Estado e industrialização consciente: 1930-1945”. *Questões de Economia Política*, nº 4, 1987.
- 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.
- HILTON, Stanley. *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.
- HOBSBAWM, Eric J. *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: política externa brasileira (1939-1942)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- 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.

NOTAS:

-
- ¹ O presente texto baseia-se no sexto capítulo de minha dissertação de mestrado, intitulada “Os rumos da economia brasileira no final de Estado Novo” (1942-45), defendida no IE-UNICAMP em 1991.
- ² Professor da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP.
- ³ Durante os anos de guerra a economia brasileira apresentou duas fases bem demarcadas: 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 cerca de 11%.
- ⁴ Sobre o programa econômico do Estado Novo, ver Corsi, 1991 e 2000.