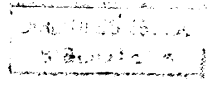
SÔNIA DRAIBE

RUMOS E METAMORFOSES

Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930–1960

2ª edição



PAZ E TERRA

1

1930-1945: Rumo à industrialização e à nova forma do Estado Brasileiro

O rápido movimento de constituição do aparelho econômico do Estado, de forma centralizada e nacionalmente articulada, entre 1930 e 1945, obedece a um padrão cujas características nem sempre têm sido enfatizadas pela extensa literatura existente.[1] Nessa etapa crucial de constituição do "capitalismo industrial" e do Estado capitalista no Brasil, condensam-se, *simultaneamente*, num curto período histórico, as múltiplas faces de um processo de organização das estruturas de um Estado-nação e de um Estado capitalista cuja forma incorpora, crescentemente, aparelhos regulatórios e peculiaridades intervencionistas que estabelecem um suporte ativo ao avanço da acumulação industrial.

Ao rastrear o movimento de transformação da máquina estatal nesse período, trataremos de enfatizar, portanto, aqueles aspectos, com o objetivo de captar, na sua simultaneidade, o processo de conformação das estruturas materiais do Estado — órgãos, códigos e peças legislativas — que deram suporte objetivo à *elaboração de políticas econômicas de caráter nacional*, que conduziram a graus elevados a *estatização da luta econômica de classe* e que, finalmente, abriram espaço a uma *forma particular de intervencionismo econômico*, intimamente articulado ao projeto de industrialização que orientou a ação do governo.

A crise de 1930 criou as condições, nos planos econômico e político, para a emergência de aparelhos regulatórios específicos de sustentação dos setores agroexportadores, assim como de outros setores econômicos também afetados pela *débacle* econômica de 1929; mas, a par desses aparelhos organizados nas estruturas centrais do Estado, e das *políticas nacionais* que passaram a ges-

tar, foram criadas *novas* entidades, na esfera da administração direta ou indireta, associadas aos *projetos de avanço da acumulação capitalista industrial.*

Na materialidade da sua ossatura, o Estado brasileiro avança seu processo de constituição de Estado Nacional e capitalista. Mas o faz sob essa forma específica, inscrevendo nos seus aparelhos os diferentes interesses sociais que, assim, sofrem um processo de generalização e abstração, metamorfoseando-se, agora, em "interesses nacionais" e constituindo-se na substância das políticas do Estado. Desse modo, o caráter capitalista desse Estado em formação é impresso na sua própria estrutura, na medida em que a nova máquina burocrático-administrativa que emerge a partir de 1930 condensa e exprime, nos seus aspectos propriamente materiais, as relações e contradições básicas da sociedade.

Este duplo aspecto — a conformação de um aparelho econômico centralizado que estabelece suporte efetivo a políticas econômicas de caráter nacional, e a natureza capitalista que a estrutura material do Estado vai adquirindo — define o movimento de estruturação organizacional do Estado de 1930 a 1945.

Exatamente porque nossa tentativa é a de captar a nova forma de Estado que emerge em 1930 — definida, no plano das relações entre o aparelho econômico e o processo de industrialização, como uma presença específica do Estado na economia —, optamos por considerar o período como um todo, sem nos determos nos subperíodos e no movimento histórico-político mais concreto. Por outro lado, esse movimento conjunto de formação das estruturas econômicas centralizadas do Estado e do processo de constituição do capitalismo industrial está profundamente enraizado nas forças sociais dessa etapa de profundas transformações da sociedade e da economia brasileiras; por isso, a nova natureza do Estado só apresentará suas características mais profundas ao final do período 1930-45 — quando os aspectos mais dramáticos da crise política que se desdobra até 1937 serão superados e quando se consolidarão, sob o regime autoritário estadonovista, os novos instrumentos e organismos de elaboração de políticas econômicas de caráter nacional e de gestão capitalista da economia.[2]

A OSSATURA MATERIAL E A EMERGÊNCIA DA NOVA FORMA DE ESTADO

A acelerada montagem entre 1930 e 1945 do aparelho econômico estatal centralizado obedeceu, na prática, ao princípio de centralização dos comandos e de descentralização funcional ou administrativa.[3]

É certo, como tantos assinalaram, que a racionalidade administrativa foi limitada, e o aparelho esteve marcado por superposição de competências, dissensões intraburocráticas permanentes e distintas, além de orientações técnicas e políticas desencontradas.[4]

De outro lado, a modernização administrativa também preocupou os novos governantes, que trataram de dotar o aparelho de organismos apropriados para aperfeiçoar a racionalização burocrática interna. Em 1936, criou-se o Conselho Federal do Serviço Público Civil, sucedido em 1938 pelo *Departamento Administrativo do Serviço Público* — Dasp.[5]

Caberia ao Dasp a responsabilidade de definir, racionalizar e controlar a carreira do funcionalismo público e a organização da estrutura administrativa. Com êxito relativo, é verdade, definiu normas e regras de admissão e recrutamento pelo sistema de mérito e por concursos públicos, competitivos e obrigatórios; estruturou a carreira do funcionalismo e procedeu, também, a certa racionalização operativa, padronizando material e centralizando as compras da administração federal. Segundo vários autores, porém, no que diz respeito àqueles objetivos, sua ação acabou por ser limitada, incapaz de impedir o favoritismo político, a patronagem e o clientelismo.[6]

Cabia-lhe também, regimentalmente, a responsabilidade pela elaboração e controle orçamentário; no Estado Novo, efetivou o orçamento do *tipo executivo*, isto é, concebido como plano de administração elaborado pelo governo, por meio de um *staff* técnico de assessoria direta à Presidência.[7]

Com atribuições correspondentes e subordinados à administração central do Dasp, foram criados os Departamentos Estaduais do Serviço Público — os "daspinhos" — que, juntamente com os interventores e o Ministério da Justiça, constituíam a expressão local do poder centralizado no Executivo Federal.[8]

A extraordinária concentração de atribuições no Dasp conferiu-lhe, num regime autoritário, um grau exorbitante de poder. Além de suas funções normativas e executivas, cumpriu funções legislativas. No plano federal, assessorava o presidente da República na revisão da legislação; no nível estadual, levava a extremos essa função, com autoridade para suspender ou rejeitar atos ou decretos de responsabilidade dos interventores.[9] Seja por sua atividade racionalizadora do serviço público, com a introdução de critérios "técnicos", seja pela abusiva concentração de poder que o regime lhe conferia, o Dasp feriu interesses e despertou iras que se manifestaram de forma contundente após a queda de Vargas, em 1945.

Não seria, entretanto, com a ação de um organismo como o Dasp, que se introduziria uma nova racionalidade no processo de expansão e centra-

lização do Estado no período, mas por meio da própria natureza dos novos órgãos criados. No que diz respeito ao aparelho econômico, a característica mais importante residiu no fato de que ele foi progressivamente dotado de instrumentos adequados para gerar políticas com alto grau de generalidade, expressas como "políticas do Estado" e "para toda a nação".

Examinemos, pois, rapidamente, os principais órgãos de política econômica que emergiram no maquinismo estatal entre 1930 e 1945.[10]

Em primeiro lugar, deve-se destacar a estruturação de órgãos responsáveis pela *instauração de políticas gerais, compreendendo regulação e controle das áreas cambial e de comércio exterior, monetário-creditícia e de seguros.*

Com respeito à esfera monetário-creditícia e cambial, o impacto da crise de 1930 já havia obrigado à centralização das operações cambiais, ao controle mais estrito do câmbio e, também, ao significativo alargamento das operações creditícias governamentais. Esse último ponto não envolveu apenas as operações de suporte ao café e a outros setores agroexportadores, mas também o firme e continuado crescimento do crédito corrente à indústria de transformação.

Nesse processo, é importante ressaltar o papel fundamental do Banco do Brasil, seja como núcleo central do sistema creditício comercial, seja como "caixa" do Tesouro e mecanismo operativo direto das transações, dispêndios e receitas de todo o aparelho governamental.[11] As significativas transformações e as funções incorporadas ou desenvolvidas pelo Banco do Brasil a partir de 1930 requeriam um estudo mais aprofundado, pois toda a fase de expansão industrial e crescimento agrícola, após 1933, contou com seu suporte decisivo. Na fase do Estado Novo, com o desdobramento das funções que já vinham sendo desenvolvidas dentro da estrutura do banco, solidificou-se a aparelhagem de regulação na área monetário-creditícia e cambial, que se estruturou com maior grau de diferenciação, sem dúvida, com a criação da *Superintendência da Moeda e do Crédito* Sumoc, em 1945.

A Sumoc absorveu parte das funções das Carteiras de Câmbio e Redesconto do Banco do Brasil e da sua Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária. Entre outras funções, cabia-lhe requerer emissões de papel-moeda para o Tesouro; controlar e receber com exclusividade depósitos dos bancos, pelo Banco do Brasil; delimitar taxas de juros dos bancos; fixar as taxas de redesconto e juros de empréstimos aos bancos comerciais; autorizar a compra e venda de ouro e cambiais; orientar a política cambial etc.[12] A criação da Sumoc permitiria, assim, um avanço mais ordenado da regulação monetário-creditícia, pois suas funções foram diferenciadas e destacadas de dentro do Banco do Brasil e estruturadas numa instância mais elevada de poder, sob o controle do ministro da Fazenda. Entretanto, toda a materialidade operativa da Sumoc (depósitos compulsórios dos bancos comerciais, redesconto, política de juros e intervenção cambial) continuava a efetuar-se *no e pelo* Banco do Brasil, que não perdeu, assim, seu caráter centralizador e polivalente.

Com a criação da *Carteira de Exportação e Importação* do Banco do Brasil — a Cexim, em 1941, o controle sobre o comércio exterior, sob injunções da guerra, haveria de efetuar-se de forma mais centralizada. A Cexim objetivava amparar e estimular as exportações, e também assegurar condições mais favoráveis para o controle das importações. Seu poder regulatório específico era, porém, relativamente limitado, uma vez que quase se restringia a conceder incentivos, mediante adiantamentos e crédito aos produtores interessados na exportação.[13] Apesar de administrar o controle dos dispêndios em divisas com certa autonomia, a Cexim deveria obedecer a um orçamento cambial fixado pela Sumoc, visando a compatibilizar o saldo ativo das operações cambiais com os outros objetivos de política monetário-creditícia.[14]

A instituição — já em 1937, da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, seguida do Banco de Crédito da Borracha, em 1942, e das Comissões de Financiamento da Produção (1943) e de Investimento (1944) — alargou ainda mais o espaço ocupado pelo crédito estatal, avançando na consolidação de uma política creditícia pública de alcance nacional, que atingiria seu patamar mais elevado com o decreto de nacionalização dos bancos de depósito em abril de 1941.[15]

A regulação e o controle das operações de seguros privados passaram a se efetivar sob as diretrizes do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, criado no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1934. Posteriormente, sob novos moldes, foi instituído o Instituto de Resseguros do Brasil, cuja estrutura se definiu por decreto em 7 de março de 1940.[16]

A par dos organismos e instituições centralizadoras, capazes de implantar políticas de âmbito nacional, estruturaram-se órgãos destinados a elaborar e implementar *políticas de regulação e fomento de ramos de produção e comercialização*, principalmente de certos produtos agroindustriais.

No início dos anos de 1930, como resposta à crise geral dos setores de exportação, além de encampar definitivamente a política cafeeira por meio do Departamento Nacional do Café (1933), o governo federal criou o Instituto Nacional do Açúcar e do Álcool (1933) para "ordenar" o setor açucareiro e evitar que a expansão da dinâmica agricultura paulista, em

busca de alternativas para o café, ameaçasse vitalmente a velha oligarquia nordestina.[17] Posteriormente, outros institutos específicos — de expressão estadual ou regional — foram sendo criados, tais como o Instituto Nacional do Mate (1938), o Instituto Nacional do Pinho (1941), o Instituto Nacional do Sal (1941) e o Instituto do Cacau da Bahia (1931).

Na área dos recursos naturais, estruturou-se primeiro o Departamento Nacional da Produção Mineral — DNPM (1934) e, depois, vários conselhos, como o Conselho Nacional do Petróleo (1938), Conselho de Águas e Energia Elétrica (1939), Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (1940), todos eles encarregados de conceber, originar e articular políticas setoriais para os seus respectivos campos.

Quanto à área industrial, foram criadas comissões para responder a problemas correntes e oferecer diretrizes de política para o avanço setorial. No Estado Novo, quando as intenções industrializantes atingiam maior nível de articulação, foram criadas as seguintes comissões: Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940), Comissão Executiva Têxtil (1942), Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes (1941), Comissão Nacional de Ferrovias (1941), Comissão Vale do Rio Doce (1942), Comissão da Indústria de Material Elétrico (1944) etc.

O que importa destacar neste ponto é que, envolvendo ou não formas de representação privada ou corporativa de interesses, e independentemente de sua natureza mais ou menos autônoma (autarquias *versus* organismos da administração direta), esse conjunto de entidades inscreve e corporifica, *dentro* da estrutura estatal, a própria regulação da acumulação capitalista, nos seus respectivos setores de atuação. É claro que o grau e profundidade dessas regulações era específico e distinto em cada caso — variando desde um nível apenas geral e superficial, até os casos em que todo o financiamento da produção e regulação do mercado ficou praticamente estatizado. De qualquer forma, o que nos interessa ressaltar é que esses organismos, ao estabelecer as políticas setoriais levando em conta o conjunto do respectivo setor em termos nacionais, objetivavam e abstraíam os interesses concretos envolvidos, de tal forma que as relações intercapitalistas respectivas tinham expressão apenas dentro e por meio daquele aparato estatal. É no interior desses aparelhos que se defrontarão os móveis particularistas — sejam os de caráter regional, sejam os típicos interesses proprietários, no seu afã de privatizar ou orientar, segundo seus desígnios, as políticas estatais.

A esta constelação de organismos executivos e diretivos, de políticas gerais ou setoriais, sobrepuseram-se ainda vários órgãos, de *caráter consultivo, normativo ou deliberativo, responsáveis por políticas referentes a grandes áreas da atividade econômica ou a esferas mais abrangentes da ação estatal.* Eram comissões ou conselhos de caráter inter ou supraministerial, dos quais alguns se constituíram em fóruns de especial importância no debate econômico, ou mesmo lograram aglutinar, ainda que temporariamente, instrumentos de controle velhos e novos, ainda dispersos pela máquina estatal.

O *Conselho Federal do Comércio Exterior* (CFCE), criado em 1934, visava à coordenação das medidas de fomento da economia — sobretudo a ampliação das exportações. Reformulado em 1937, teve suas incumbências ampliadas e passou a ser o órgão consultivo geral da Presidência da República para todas as questões econômicas, ganhando, durante a guerra, algumas funções executivas.[18] Era presidido pelo primeiro mandatário da República e, de seu conselho, participavam representantes de ministérios distintos, do Banco do Brasil e das entidades de classe da agricultura, da indústria e do comércio.[19]

O exercício da supervisão das condições financeiras do país, iniciado em 1931, culminou em 1937 com a criação do *Conselho Técnico de Economia e Finanças* (CTEF), subordinado ao Ministério da Fazenda. O primeiro passo, dado em 1931 com a constituição da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, limitava-se ainda a levantamentos estatísticos básicos sobre as dívidas e empréstimos das três esferas da administração. A possibilidade de controle que a simples ampliação da informação já propiciava à burocracia federal acentuou-se com a legislação que impôs o aval obrigatório da União para os empréstimos dos Estados e municípios. A reorganização do Ministério da Fazenda, em 1934, institucionalizou os cometimentos daquela comissão, agora sob responsabilidade do Departamento de Estatística Econômica e Financeira. Finalmente, em 1937, foi criado o CTEF, com competência ampliada para estudos sobre o sistema monetário, organização bancária, política cambial, transferência de valores para o exterior, dívida pública.[20] Na sua estruturação interna, o CTEF, presidido pelo ministro da Fazenda, contava com um secretário técnico e mais oito membros de livre nomeação pelo presidente da República.[21]

A tentativa de estruturar um órgão geral, destinado a coordenar o conjunto das atividades econômicas, orientando tanto a ação estatal quanto a privada e regulando as relações de trabalho, não esteve ausente desse movimento de organização hierarquicamente centralizada da máquina econômica do Estado. A Carta de 1937 previa a constituição de um *Conselho da Economia Nacional*, destinado a ser o órgão corporativo máximo, vol-

tado para funções gerais de coordenação e regulação. Tal entidade, a que se conferiam amplos poderes, além de suas funções de organizador corporativista por excelência, opinaria sobre todos os projetos de interesse econômico. Deveria elaborar estudos e inquéritos com o objetivo de incrementar, coordenar e aperfeiçoar a produção nacional, podendo finalmente legislar, mediante plebiscito, sobre as matérias de sua competência.[22]

O Conselho da Economia Nacional, porém, nunca foi instalado. Mas não se esgotou com ele a tentativa de constituir, no aparelho econômico, um órgão-vértice de ação centralizadora e abrangente: as condições de guerra impuseram, em 1942, a criação da Coordenação da Mobilização Econômica; em 1944, foram constituídos o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e a Comissão de Planejamento Econômico. Em face da sua importância e vinculação com as questões gerais do planejamento e da industrialização, esses órgãos serão analisados posteriormente.

Com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1931, e a organização de seus departamentos técnicos, como o Departamento Nacional do Trabalho, em 1932, além da instituição do Conselho de Imigração e Colonização, em 1938, estabeleceram-se as bases institucionais para a regulação das relações de trabalho. O seu significado mais geral é a *"estatização" da luta econômica de classes*, desde aí inevitavelmente mediada pela ação regulatória do Estado. A estruturação do sindicalismo de Estado aprofundará esse movimento.

O caráter tutelar da ação do Estado sobre o mercado de trabalho e as próprias relações trabalhistas manifesta-se claramente nos instrumentos legais da década de 1930, e completa-se antes de 1945, com a Consolidação das Leis do Trabalho. Esse conjunto de regulações abrange os aspectos trabalhistas,[23] a legislação previdenciária,[24] a legislação sindical[25] e a organização da Justiça do Trabalho.[26] Conformava-se um sistema de "organização" das relações de trabalho eminentemente corporativista, sob a égide do Estado.

Como já se afirmou, é incorreto "atribuir à intervenção governamental nas relações de trabalho, e particularmente à imposição de uma pauta corporativista de organização, tão-somente o papel de elemento *desorganizador* das classes subalternas, como se essas já estivessem previamente estruturadas no plano sindical e político".[27]

O Estado criou uma base jurídica institucional para o funcionamento e integração do mercado de trabalho, e também *organizou*, sob sua tutela, o próprio sistema de representação classista, levando a extremos econômicos e sociais a sua ação regulatória e intervencionista.

O padrão específico de formação do aparelho econômico nessa fase, marcado por aquele movimento simultâneo de constituição de estruturas nacionais e capitalistas a que nos referimos, não pode ser plenamente captado se nos limitamos à análise da conformação de sua ossatura material, embora ela tenha sido o suporte concreto para o avanço do Estado na sua expressão como Estado nacional e capitalista, conferindo-lhe bases para exprimir-se como um *poder unificado* sobre uma devida estrutura social e estabelecendo o âmbito econômico da nação.

A armação e o enquadramento legal das novas feições que o Estado brasileiro desenvolveu nessa fase revelam outros aspectos e especificidades a indicar os conteúdos históricos concretos que a definição formal de sua soberania deveria abranger e, ao mesmo tempo, os limites e obstáculos com que se defrontaria.

A elaboração dos códigos e as regulamentações dos serviços de utilidade pública afetos à vida econômica visavam, desde logo, a atualizar uma legislação ou de caráter incipiente, ou que já se tornara obsoleta em face da modernização do país. Em 1934, foram promulgados os importantes Código de Água e Código de Minas; entre 1931 e 1934, definiu-se a legislação básica de regulamentação dos Serviços de Radiocomunicações em Território Nacional. O Código Brasileiro do Ar é de 1938; o de Caça e Pesca e o de Florestas são de 1934. Foram elaborados, também, o Código da Propriedade Industrial, a Lei das Sociedades por Ações e o anteprojeto do Código de Obrigações.[28]

Pode-se dizer que a efetivação da autoridade pública central, sobre recursos considerados essenciais ou estratégicos, constituiu um dos mecanismos típicos de formação dos Estados Nacionais.[29] Nesse particular, o processo de formação do Estado brasileiro não parece ter constituído exceção: as embrionárias formulações legais anteriores a 1930 atingiram, após a Revolução, um grau consistente de codificação, explicitando a demarcação das competências, direitos etc.[30]

Contudo, há diferenças que devem ser assinaladas. Os processos originais de formação dos Estados nacionais e a elaboração dos primeiros códigos eram, de fato, um movimento de demarcação de soberania do Estado sobre "seu" território, diante de processos similares e simultâneos de formação de outros Estados, em geral num quadro de enfrentamento mútuo. Os códigos de florestas, no ocidente europeu, são exemplares: as florestas, como fonte básica de energia, constituíam recurso estratégico para a economia interna e a guerra; por isso, foram objeto de disputa entre os Estados em formação e motivo de regulamentação precoce.

Novos conteúdos preencheriam o processo de estabelecimento da soberania nacional no século XIX: já não se tratava apenas de codificar sobre recursos estratégicos ante a outros Estados nacionais mas, também, de definir as competências e responsabilidades do poder público no controle e funcionamento de serviços considerados básicos para as atividades nacionais, que poderiam ou não ser concedidos para exploração por particulares, desde que respeitadas condições mínimas de suficiência, custo e regularidade de sua oferta.

Entre 1930 e 1945, o movimento de constituição da nova forma do Estado no Brasil acumularia, àqueles aspectos, outros inéditos no processo europeu, determinados pelo momento em que se procedeu ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Vale a pena examinar, sob essa ótica, a elaboração do Código de Minas, em 1934.

A questão dos limites territoriais relativos aos recursos naturais e outras fontes básicas de riqueza fora resolvida já no século XIX; em 1934, tratava-se de deliminar, em relação a recursos estratégicos passíveis de exploração industrial (e, portanto, intimamente vinculados ao desenvolvimento econômico e à defesa nacional), a competência dos poderes público e privado, equacionando a *questão nacional* nos seus termos contemporâneos, isto é, os da relação entre os capitais nacionais e estrangeiros.

O Código de Minas de 1934, em primeiro lugar, estabeleceu a distinção de propriedade do solo e das riquezas do subsolo, para efeito de exploração ou aproveitamento industrial. Propriedade da União, a exploração do subsolo passou a depender de autorização ou concessão a ser dada exclusivamente a brasileiros ou sociedades organizadas no Brasil. Além disso, o código pretendia a nacionalização progressiva das minas. A Carta de 1934 consagrou esses princípios. A de 1937 acentuou seus conteúdos nacionalizantes ao estabelecer a exigência de que as sociedades organizadas para a exploração das minas fossem constituídas por acionistas brasileiros.

Isso não definia apenas um quadro legal de legitimação do intervencionismo estatal; abria espaço para que ele avançasse para formas ainda mais profundas: a propriedade da União sobre recursos estratégicos passíveis de exploração industrial foi o ponto de partida para a presença do Estado-empresário nessas áreas fundamentais para o desenvolvimento econômico. Por outro lado, os conteúdos nacionalizantes da Carta de 1937 viriam a ser atenuados, como se sabe, na Constituição de 1946. De todo modo, nas suas *codificações* sobre os recursos, o Estado brasileiro não pôde deixar de considerar a questão do imperialismo, que dessa forma passava a estar presente na própria feição material e institucional do Estado.

O processo e concentração do poder nas estruturas do Estado não deixou também de se expressar na modernização e centralização dos instrumentos de *informação estatística* sobre as riquezas nacionais, a população e a estrutura das atividades econômicas.

A organização federal contava, até 1930, com a Diretoria Geral de Estatística, criada nos tempos do Império e responsável pelos recenseamentos de 1890, 1900 e 1920. Paralelamente, alguns ministérios mantinham seus serviços próprios de levantamento de informação, e os Estados, principalmente os mais desenvolvidos, dispunham de órgãos mais modernos de informação estatística. A partir de 1932, iniciou-se um movimento de renovação da estatística nacional, em termos de ampliação da informação e de modernização do órgão federal. Assim, foram criados o Conselho Brasileiro de Geografia, já com atribuições de coordenação dos serviços de estatísticos, em 1933, e o Instituto Nacional de Estatística,[31] em 1934. Finalmente, em 1938, o Instituto Nacional de Estatística foi transformado no *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE), autarquia que reunia o Conselho Nacional de Geografia e o Instituto Nacional de Estatística, centralizando na área federal a coordenação dos serviços de informação e estudos de natureza estatística, geográfica, geodésica e cartográfica, controlando os serviços estaduais e municipais por intermédio de convênios.

No que tange à extensão da "autoridade" e à centralização de dispositivos de controle sobre a "realidade nacional", a criação de um sistema nacional de estatística foi passo importante, conferindo maior consistência ao monopólio da informação por parte do Executivo Federal e, ao mesmo tempo, oferecendo subsídios à elaboração das políticas econômicas.

Não está nos nossos propósitos o exame da legislação econômica específica, principalmente aquela definida em conjunturas particulares. Entretanto, dois aspectos da legislação elaborada no período constituíram elementos cruciais do desenvolvimento da forma mais avançada do Estado, como também foram incorporadas permanentemente ao mecanismo regulatório estatal: a legislação do *salário mínimo*, decretada em 1940, e a política de fixação e sustentação de *preços mínimos*, iniciada quase ao final do Estado Novo.

Maria Hermínia Tavares de Almeida mostrou, com consistência, que o equacionamento da "questão social" pelo governo que se afirmou após a Revolução de 30 tem uma explicação eminentemente política e expressou formas de compromissos promovidos pelas autoridades governamentais entre interesses regionais de setores do empresariado e destes com os trabalhadores urbanos. Desse modo, afastou-se definitivamente da expli-

cação economicista, que vê na fixação do salário mínimo o objetivo claro de implementar um novo modo de acumulação ou mesmo a potencialização da acumulação industrial.[32]

A fixação do salário mínimo, em meio ao conjunto da legislação sindical e trabalhista — nos aspectos mais estruturais que estamos analisando e que não colidem com as determinações políticas de sua gênese e consolidação — implicou o aprofundamento da estatização da luta econômica de classe, no sentido de que a regulação da contradição capital–trabalho deveria ser feita no Estado e se corporificar em instrumentos legal-institucionais.

Por outro lado, com a criação da Comissão de Financiamento da Produção, em 1943, no Ministério da Fazenda, iniciou-se o processo de fixação de preços mínimos para financiamento ou aquisição de gêneros agrícolas, estabelecendo-se um esquema mais permanente e geral que os utilizados emergencialmente nas "defesas" de produtos, ativados pelos institutos de regulação. Com o Serviço de Controle e Recebimento de Produtos Agrícolas e Matérias-primas, a ela subordinado, a CFP deveria atuar por meio de estoques reguladores, principalmente articulando produtores e agências oficiais ou privadas para financiamentos com garantia de preços mínimos. Seu papel na fomentação dos investimentos agrícolas foi considerável desde então, como observou Rômulo de Almeida.[33]

Ao final do período em análise, o organismo econômico do Estado e seus dispositivos legais atuavam sobre os mecanismos fundamentais da economia capitalista: os salários, o câmbio, os juros e o crédito. Estavam determinados, pois, por meio do aparelho econômico e das "políticas" do Estado, os condicionantes gerais da acumulação capitalista. Mas, como veremos, a constituição das áreas mais avançadas de regulação e intervenção estatal, estruturadas no interior do aparelho, indicavam também os limites desse intervencionismo e da centralização correspondente, e qualquer avanço requereria necessariamente profundas transformações na própria forma do Estado.

Não será inútil repetir, uma vez mais, que esse movimento de centralização e concentração do poder do Estado, de reforço do Executivo e ampliação de sua ação normativa e intervencionista, não foi autodeterminado e nem pode, a meu ver, ser explicado tão-somente pelo clima ideológico predominantemente autoritário que o envolveu. A ideologia "oficial" pretendeu conferir-lhe legitimidade como condição para restaurar e consolidar o poder nacional; nesse sentido, os quadros dirigentes do pós-30 teriam de si próprios a imagem típica de *state-makers* de um Estado, até então fragmentado nos seus poderes, presa ainda do domínio privatista e localista.[34]

A concretização desse padrão de poder está referida às crises do Estado oligárquico e ao novo campo de forças políticas que então se estruturou — isto é, enraíza-se no equilíbrio político instável entre forças com imagens e modelos díspares, contraditórios sobre o futuro e as formas de atingi-lo.

Entretanto, o perfil que a montagem do moderno aparelho econômico centralizado vai adquirindo nessa fase dificilmente pode ser reduzido a um jogo incerto entre forças distintas, como se resultasse de uma forma de atendimento múltiplo, por parte dos dirigentes políticos, a demandas e pressões dos setores sociais em pugna.

As correlações de forças que se estruturaram ao longo do período de 1930-45 constituíram, sem dúvida, a base social e política sobre a qual se estabeleceram, simultaneamente, as possibilidades da ação intervencionista e de seus limites, que se expressavam na própria materialidade do aparelho econômico e de seu âmbito de atuação. Entretanto, sobre essa base estrutural, se definiu e tomou forma uma direção econômica estatal que *sintetizou* os diferentes interesses sociais sobre os quais se erigia com autonomia, mas não se reduzia a eles, como se fosse um somatório de elementos, pressões e conflitos que o Estado haveria de contemplar.

É necessário enfatizar que a direção impressa pelo Estado à sua ação econômica contemplou, desde os anos de 1930, um projeto de desenvolvimento do capitalismo, de sua forma e ritmo, visando ao avanço da industrialização e num quadro geral de definição da autonomia nacional. O formato e a dinâmica do aparelho econômico do Estado expressarão aquele projeto, assim como revelarão os limites impostos à autonomia do Estado por sua "substância social".

O PROJETO DE INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA E OS PLANOS ECONÔMICOS: QUESTÕES DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO

Restam, hoje, poucas dúvidas sobre o fato de que, entre 1930 e 1945, no mesmo período em que se desencadeava a primeira fase da industrialização brasileira — *industrialização restringida* —, amadurecia também um *projeto* de industrialização pesada. Naquele momento, a ação estatal foi decisiva tanto no movimento econômico real quanto na tentativa de definir o processo e tomar a iniciativa da instalação das indústrias de base no país.

Ante às teses mais tradicionais de que a aceleração industrial no pós-30 foi devida a resultados não esperados das políticas anticrise, já se

demonstrou que a orientação da política econômica foi uma entre várias alternativas em jogo, e que o Estado, ao adotá-la, estabeleceu, de fato, uma política de desenvolvimento econômico que contemplava a industrialização entre seus objetivos prioritários.[35]

Os "incentivos" concedidos ao setor industrial foram inegavelmente decisivos para que a indústria confirmasse seu papel dinâmico e de líder, conformando um processo não só de crescimento industrial, mas de efetiva mudança da estrutura produtiva, com o setor leve de bens de produção assumindo o comando da acumulação capitalista no Brasil.[36] As políticas de proteção tarifária, rebaixando tarifas sobre bens e equipamentos industriais e protegendo os "similares" nacionais da competição externa; a distribuição das divisas monopolizadas pelo Estado segundo critérios de essencialidade que consideravam tanto as necessidades estatais quanto as relativas à importação de equipamentos e combustíveis; as novas políticas de crédito, adotadas sobretudo após a criação da Carteira de Crédito agrícola e Industrial (Creai); a abolição de impostos interestaduais; enfim, esse conjunto de medidas econômicas do Estado pesaram decisivamente na definição do novo padrão de acumulação que aí se forjou. Não se tratava de uma forma aleatória e imprevisível de decisão, os setores empresariais também fizeram valer seus interesses e objetivos nesse processo, como já se comprovou o bastante.[37]

Menos enfática tem sido a literatura sobre a definição dos termos de um *projeto de industrialização pesada* no período que se abre em 1930. A tese mais corrente na historiografia e nos estudos econômicos e políticos parece ser a de que a instalação das indústrias de base no Brasil foi um objetivo definido durante o *Estado Novo* e, nisso, foi decisiva a participação do Exército como instituição, por razões vinculadas a uma particular concepção de defesa nacional.

Trabalhos vêm afirmando, baseados em documentação empírica mais consistente, que várias foram as iniciativas da nova elite dirigente, desde o início dos anos 1930, visando a alterar as bases de inserção do país na divisão internacional do trabalho. Para tanto, seria imprescindível aprofundar o processo de industrialização. As marchas e contramarchas que envolveram o equacionamento da questão siderúrgica, assim como o problema da indústria pesada e do petróleo, antecederam muito o golpe de 1937.[38]

Assim, questões como infra-estrutura de energia e transporte, instalação de setores novos — como os da produção de equipamentos para as fábricas de cimento, vidro plano, alumínio, indústria química, material elétrico pesado etc. — foram adquirindo foros de *problemas* nacionais a serem

enfrentados pelos novos dirigentes: os quadros políticos, técnicos e burocráticos e os militares. Stanley Hilton, com farta documentação, reconstituiu muitas dessas iniciativas e afirmou que, já por volta de 1938, havia entre Vargas e seus auxiliares, e em alguns órgãos técnicos, certo consenso sobre a imprescindibilidade das indústrias de base e a necessidade de orientar o comércio exterior de modo a "trocar produtos alimentícios por máquinas de fabricar máquinas".[39]

Nem tudo, segundo alguns autores, ou bem pouco, segundo outros, pode ser atribuído à ação e vontade da instituição militar. As fortes razões colocadas pela segurança interna, em 1932 e 1935, e posteriormente pela segurança externa, com o prenúncio da guerra, diziam respeito ao desaparelhamento do Exército Nacional: assim seus quadros dirigentes privilegiariam a importação de equipamentos militares e armamentos, além da produção interna de munições, pelo menos até 1937, segundo Hilton — embora alguns de seus integrantes, em geral de formação técnica, se empenhassem com obstinação e posições individuais, na implantação de alguns projetos industriais. Por sua vez, em estudo circunstanciado e especificamente voltado para a análise da atuação dos militares em relação à industrialização, Ítalo Tronca afirmou não haver, por parte do Exército, nenhum projeto de industrialização pesada até o início da Segunda Guerra. Interessados no rápido equipamento das Forças Armadas, os militares teriam logrado converter a seus propósitos os termos dos acordos bilaterais de comércio (em particular, o acordo com a Alemanha), e volumes crescentes de divisas seriam destinados ora à compra de equipamentos, ora à compra de bens industriais. Mesmo em relação ao caso clássico da siderurgia, esse autor afirmou ter sido sempre ambígua a prática do Exército como instituição, ainda que, inegavelmente, tenham sido decisivos os papéis do capitão Macedo Soares e do coronel Mendonça de Lima.[40]

Não concordamos, entretanto, com a conclusão que aí se insinua, ou seja, de que a prática institucional militar constituiu um obstáculo para o salto industrializante. Além dos imensos problemas de ordem técnica e financeira, foram de ordem política as resistências predominantes. Se havia no seio do governo forças que impulsionavam a aceleração do desenvolvimento industrial, havia também as que propugnavam, na prática, por um processo mais moderado, além daquelas que definitivamente a ele se opunham. Esta divisão perpassava todo o Estado, opondo ou aproximando seus quadros políticos, a "velha" e a "nova burocracia", e também os militares. A direção política que definia o governo à base do equilíbrio instável entre essas forças contemplou esses múltiplos conteúdos e

esbarrou nos limites que elas próprias lhe impunham. Consideramos que foi assim que se imbricaram de fato os projetos industrializantes e de defesa nacional.[41]

Ao projetar, desde os anos de 1930, o avanço da industrialização, o governo enfrentava algumas das questões que um processo dessa natureza coloca: o reforço do aparelho estatal, as alternativas de financiamento e a questão do planejamento. Já vimos o perfil que o aparelho econômico foi assumindo no período. Também ocorreram nesses anos as primeiras tentativas de equacionar de forma coordenada o avanço econômico: ao mesmo tempo em que amadureceu a idéia de elaborar um "plano de conjunto"[42] para o qual seria imprescindível a constituição de um órgão técnico, central, determinados órgãos já elaboravam estudos preparatórios e planos setoriais. O Plano Geral de Viação é de 1934; os primeiros estudos visando a um plano de eletrificação tiveram início com a criação do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. As diferentes e simultâneas comissões criadas desde 1931 para dar solução à questão do aço foram apontando progressivamente para a necessidade da elaboração de um Plano Siderúrgico Nacional, que culminou com a criação da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico, em 1940.

Entenda-se que a questão do planejamento não se reduzia à compatibilização formal das políticas econômicas setoriais: os controles e a intervenção em curso e a própria natureza dos gastos do Estado tinham, na prática, efeitos globais sobre a economia. Se há algum sentido em assinalar as "exigências" de planejamento colocadas pelo novo padrão de acumulação, elas devem ser referidas aos impactos dinâmicos que a ação econômica do Estado vinha provocando.

Por outro lado, deve-se também insistir no fato de que, *até o Estado Novo*, nem o projeto de industrialização pesada ganhou consistência, nem foi plenamente definida a forma de articulação entre os gastos estatais e o setor privado com relação aos novos projetos, tampouco se logrou uma ordenação mínima dos investimentos do Estado. Com relação ao projeto da indústria pesada, a dificuldade foi o equacionamento de um bloco integrado e complementar de investimentos em infra-estrutura e indústria de base.

A forma de estruturação do aparelho econômico e de planificação do desenvolvimento industrial baseada em órgãos setoriais e planos parciais foi, ao mesmo tempo, levada até seus extremos, *durante o Estado Novo*, e parcialmente superada, com a planificação dos gastos estatais e as tentativas de constituição de um órgão coordenador central. A questão, pois, é saber como nessa fase, dentro das limitações materiais do aparelho econômico, foi possível ao projeto de industrialização alcançar um patamar mais elevado de consistência e traduzir a direção da ação econômica estatal.

Por diversas razões, o projeto industrializante do Estado Novo era limitado; o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, de 1939, e o Plano de Obras e Equipamentos, de 1943, ilustram e refletem esses limites.

Foram do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) as primeiras iniciativas para concretizar a ação industrializante do Estado, sob a forma de planos globais dos investimentos estatais. Para fazer frente às atividades econômicas do Estado, de modo coerente e flexível, e ordenar as prioridades do gasto público, o Dasp elaborou, em 1939, o *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional*. Ao preparar o orçamento daquele ano, propôs uma nova fórmula — a distinção entre o orçamento ordinário, para os gastos de custeio, e o orçamento especial, para os investimentos públicos. A vinculação entre a elaboração orçamentária e o planejamento econômico começou, assim, a ser concebida e justificada sob a tese de que "o orçamento é o plano traduzido em dinheiro".

Tratava-se de um plano qüinqüenal, criado pelo Decreto-lei nº 1.059, de 19 de janeiro de 1939,[43] em que se despenderam aproximadamente 10% da despesa orçamentária federal, em cinco anos. *O Plano Especial contemplava investimentos em infra-estrutura, indústrias de base e, principalmente, no reaparelhamento das Forças Armadas*. Dos gastos totais efetuados para a sua implementação, cerca de 45% foram destinados aos Ministérios da Guerra e Marinha, e outro tanto para investimentos em transporte, siderurgia, petróleo, Fábrica Nacional de Motores e geração de energia elétrica, nessa ordem de importância. A *base financeira* do Plano era constituída principalmente por taxas sobre operações cambiais, lucros sobre operações bancárias e vendas de Obrigações do Tesouro Nacional.[44]

O Plano seguramente refletia a intenção industrializante do Estado (no que dizia respeito ao fortalecimento e à independência econômica do país) e a defesa da soberania, manifesta na preocupação com o reforço das Forças Armadas. Essa vinculação entre defesa e industrialização seria acentuada pela conjuntura da Segunda Guerra Mundial, que evidenciou os problemas de defesa militar.[45]

Na análise dos técnicos do Dasp sobre o Plano Especial, considerou-se que a elaboração de um orçamento de emergência para financiar realizações vultosas e urgentes, "exigidas tanto pelo progresso como pela segurança do país", conferiria ampla flexibilidade aos gastos estatais e poderia ser incorporada como um instrumento definitivo à técnica orçamentária da União.

No momento em que os gastos estatais extrapolaram as chamadas despesas tradicionais, as "realizações vultosas" passaram a exigir uma formulação técnico-econômica adequada: impunham-se transformações institucionais e técnicas que garantissem uma ordenação mínima de prioridades e graus crescentes de coordenação perante as complexas operações envolvidas na instalação de setores industriais novos e na modernização militar. E um plano que se propusesse responder efetivamente a investimentos de vulto, complexos, que exigiam bases firmes de financiamento, agilidade, controle contínuo da execução, manejo da dívida e estímulo à produção, além de envolver questões de defesa e segurança, deveria ser "aperfeiçoado".

Ainda em 1939, baseando-se em considerações sobre o Plano Especial, Nélson Coutinho, técnico do Dasp, sugeria a criação de uma comissão com caráter executivo, diretamente vinculada à Presidência da República e responsável por todas as atividades necessárias à elaboração do Plano Econômico Geral. A ela deveriam ser subordinadas todas as autarquias, os institutos, conselhos, departamentos e mesmo firmas privadas, que seriam assim obrigadas a fornecer as informações indispensáveis à planificação.[46] Posteriormente, Arísio Vianna desenvolveu essa proposta, definindo a composição da comissão e a origem dos recursos que sustentariam as atividades de planejamento e controle.[47]

Os funcionários do Dasp insistiam em que a elaboração orçamentária não imporia conteúdo e direção de política econômica ao plano: "O orçamento é apenas um plano que reflete a política econômica, fiscal e administrativa, do governo. Não tem a virtude de determinar essa política. É um instrumento dela".[48] Essa política era determinada pelos quadros dirigentes do Estado Novo, e sua complexidade exigirá não apenas o plano, mas um órgão centralizado, tecnicamente especializado, responsável pela planificação governamental.

O *Plano de Obras e Equipamentos*, de 1943, permaneceu nos limites de uma racionalização orçamentária e carente de um órgão que respondesse pelo controle das prioridades estabelecidas e pelo cumprimento das metas. O plano foi elaborado pelo Dasp e pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda,[49] com duração prevista para cinco anos, restringindo-se à orientação dos investimentos públicos e não propondo nenhuma medida para canalizar os fluxos de investimentos privados. Na verdade, tanto na sua forma quanto no seu conteúdo, mantinha continuidade em relação ao Plano Especial de 1939, absorvendo, ampliando e aperfeiçoando a experiência do anterior.[50] Em seu curto período de existência, contemplou principalmente a formação do capital social básico e a instalação e ampliação das indústrias de base.

Tal como seu antecessor, não explicitava as obras a serem executadas nem os equipamentos a serem adquiridos, assim como não estabelecia um cronograma de atividades, constituindo-se de fato num "conjunto de intenções específicas sobre a criação de determinadas obras de infra-estrutura ou de certas empresas industriais".[51]

Do ponto de vista financeiro, sua receita era fundamentalmente constituída pelas mesmas fontes do Plano Especial: o orçamento global era de 5 bilhões de cruzeiros, distribuídos em cinco cotas, ou seja, obedecia mais a uma divisão matemática do que a uma previsão das necessidades de recursos por projetos e etapas.[52] Em relação ao ano de 1945, sua dotação manteve-se na ordem de 10% em relação à despesa orçamentária total da União.[53]

Com a mudança de regime, em 1945, o Plano de Obras e Equipamentos foi alterado nos seus fundamentos. No ano de 1946, seus gastos corresponderam aproximadamente a apenas 5% da despesa global da União.[54] A partir de 1946 foi definitivamente abandonado.[55]

O Plano Especial e o de Obras e Equipamentos permaneceram na estreiteza de uma proposta orçamentária que, embora relativamente flexível, não pôde efetivamente garantir as bases financeiras requeridas para a execução plena de suas metas, e muito menos conferir caráter coordenado à ação econômica do Estado. Se a duplicidade orçamentária constituiu, sem dúvida, uma inovação técnica na condução do gasto público, faltava-lhe, em primeiro lugar, um conjunto de instrumentos de ordem fiscal e financeira que garantisse efetivo suporte financeiro aos planos. Por exemplo, não foi efetivada uma reordenação no sistema tributário vinculando fundos, taxas e empréstimos provisórios ao financiamento desses programas, nem foram adotadas formas de manejo e expansão da dívida pública, ou consolidada uma participação mais efetiva da União nos ganhos do setor externo.[56] Também não integrava os investimentos na agricultura nem na área social.

Por outro lado, reduzidos a disciplinar as inversões públicas, os planos não suscitaram a criação de canais institucionais capazes de orientar os investimentos privados para os setores considerados prioritários. Esses limites deram margem ao surgimento de uma proposta mais abrangente no interior do próprio aparelho de Estado, refletindo, ao mesmo tempo, os requisitos reais para efetivar a ação planejadora estatal e o caráter autoritário do regime. Ao Estado caberia "estimular a produção nacional, intervir nela, dirigi-la, tornar-se empreendedor e comerciante, absorver

iniciativas particulares, regular seus investimentos em função dos ciclos econômicos".[57]

Finalmente, como os planos se limitavam a estabelecer dotações orçamentárias a serem distribuídas por oito ministérios, além do Conselho Nacional do Petróleo e da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico, faltavam-lhes instrumentos para o controle da utilização dos recursos.

Segundo os próprios técnicos do Dasp, essas limitações poderiam ser superadas com a criação de um órgão central de coordenação e controle, com o qual não contava ainda a administração federal. Até que ponto poderiam o *Conselho Federal do Comércio Exterior* (CFCE) ou o *Conselho Técnico de Economia e Finanças*, (CTEF) convocados intensamente para opinar, estudar, planejar e orientar decisões sobre as questões mais gerais da industrialização, cumprir aquela função?

As reformulações sofridas pelo CFCE em 1938 e 1939 visavam à ampliação formal de suas funções, reconhecendo-se assim sua evolução de fato. Vários autores chamam a atenção para o caráter embrionário de agência de planificação que teria adquirido o CFCE. Eli Diniz vê mesmo naquelas alterações a "tentativa de concretizar a idéia de um órgão central de coordenação econômica", pelo menos até que fosse instalado o Conselho da Economia Nacional, previsto pela Carta de 1937.[58]

Entre 1941 e 1944, o CFCE elaborou resoluções, estudos e planos setoriais de produção que extrapolavam as atividades do setor externo. Entre os mais importantes estavam os referentes à reforma da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, um levantamento da extensão e posse das jazidas de cobre e criação da indústria de vidro plano, o Plano Nacional de Suprimento Público de Eletricidade, a instituição do cadastro de propriedade agrícola e estudos sobre a utilização de aparas de folhas-de-flandres. Esses projetos, estudos e levantamentos, sem dúvida importantes, não conformaram, em nenhum momento, um plano integrado de desenvolvimento econômico. O CFCE não tinha estruturação interna adequada para isso, nem detinha o controle de instrumentos de política econômica que lhe permitissem definir metas, incentivos, prioridades.[59]

Foi o CFCE, no período, o órgão mais influente na formulação da política econômica, mas sua natureza não lhe permitia avançar além da elaboração de estudos e planos parciais: não dispunha de garantias e formas de implementação dos projetos, pois não detinha o controle de áreas estratégicas da política econômica.

Por sua vez, também o Conselho Técnico de Economia e Finanças extrapolou suas funções formais e foi chamado a examinar, estudar e opinar sobre

questões importantes do desenvolvimento econômico. Entre suas atividades, destacaram-se as relacionadas à grande siderurgia, o problema do carvão mineral, a indústria de refinação do petróleo, a aplicação das reservas das caixas de aposentadorias, a criação de usinas de produção de material ferroviário, o Plano Rodoviário Nacional, estudos preparatórios para a instalação da Hidrelétrica de São Francisco ou a estruturação de um futuro Banco Central.[60] Pelas mesmas razões apontadas em relação ao CFCE, não pôde o CTEF constituir-se em agência de coordenação da atividade econômica.

A necessidade de estudos e planejamento de longo alcance para o equacionamento do desenvolvimento econômico, em termos técnicos mais sólidos e refinados, fazia-se cada vez mais premente. O governo tentou vários canais alguns dos quais abertos pelo novo ambiente político internacional criado pela guerra.

A pedido de Vargas, e no bojo das negociações com os Estados Unidos, foi instalada em 1942 uma comissão técnica, conhecida como *Missão Cooke*, que entre seus objetivos estavam o planejamento dos esforços requeridos pela guerra e outros de longo prazo.[61]

Os estudos e projetos dessa Comissão visaram basicamente à internalização da produção de equipamentos e insumos considerados essenciais, à expansão e diversificação dos meios de transportes, à renovação tecnológica da indústria brasileira, à assistência técnica a profissionais e à mobilização mais eficiente de fontes internas de financiamento.

A Missão Cooke não chegou a detalhar projetos. Elaborou apenas um relatório sobre os principais problemas da economia brasileira, que foi mantido confidencial até 1948. É interessante observar que, refletindo possivelmente uma época e um clima internacional mais predispostos a contemplar a industrialização das economias periféricas, o Relatório Cooke talvez tenha sido o mais "industrializante" dos estudos elaborados por comissões mistas brasileiro-americanas no Brasil.[62]

A guerra criaria também, internamente, condições propícias para a instalação, em 1942, de um órgão mais geral: a *Comissão de Mobilização Econômica* (CME) que, nem pelos seus propósitos, nem pela sua ação efetiva, cumpriria as funções de planificação global e coordenação do desenvolvimento econômico.

Em janeiro daquele ano, no Rio de Janeiro, a Terceira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores recomendava, entre outras coisas, a mobilização econômica das Repúblicas americanas, que deveria abranger medidas de estímulo à produção, "estímulo às atividades extrativas, agropecuárias, industriais e comerciais, que se relacionem com o

abastecimento, tanto de materiais estritamente militares, como de produtos essenciais ao consumo da população civil".[63]

Para enfrentar as condições impostas pelo conflito mundial, a CME foi concebida como um organismo dotado de visão de conjunto e unidade de ação, com autoridade supervisora sobre todas as atividades econômicas e capaz de orientar e impulsionar internamente a mineração, agricultura e manufatura; fomentar pesquisas e detectar deficiências da estrutura econômica; controlar, por meio da Cexim, a importação e a exportação; coordenar os transportes; planejar, dirigir e fiscalizar o racionamento de combustíveis e energia; intervir no mercado de trabalho decidindo sobre a alocação de mão-de-obra; fixar preços e quantidades de mercadorias e serviços etc.[64]

A CME estruturou-se de modo a subordinar a quase totalidade dos órgãos estatais ou paraestatais responsáveis pela regulação da produção e do comércio. Criou também órgãos específicos de controle da comercialização de bens de consumo e de matérias-primas e equipamentos.[65]

Sem dúvida, por meio da Comissão de Mobilização Econômica e em face da situação anômala criada pela guerra, procedeu-se a mais exorbitante concentração de poder em mãos do Estado, alargando-se muito o âmbito de sua ação intervencionista. Os órgãos de regulação existentes foram hierarquicamente ordenados, e praticamente todos os setores da atividade econômica — públicos e privados — passaram a estar sob a ação coordenadora direta do organismo burocrático. Tratando-se de um órgão destinado a organizar a "economia de guerra" no país, obviamente a prioridade fundamental que observou foi a de canalizar as energias produtivas em direção às necessidades de defesa e segurança. Por outro lado, a situação de escassez e restrição das importações impunha um esforço de racionalização da produção e distribuição. As atividades de controle de preços, tabelamento e racionamento foram um desiderato permanente da Comissão, em relação ao qual obteve êxito relativo, ainda que estas tenham sido as funções que a transformaram em alvo do descontentamento geral. Foram de maior importância, entretanto, suas atividades ligadas ao controle das importações, pelo Serviço de Licenciamento e Despachos de Produtos Importados, e à planificação do funcionamento do parque industrial pelo Setor de Produção Industrial. O Serviço de Controle das Importações obedecia à seguinte ordem de prioridades: fins militares, serviços de utilidade pública, indústrias, construções em geral, diversos; ao permitir o funcionamento dos ramos industriais dependentes da importação de insumos certamente respaldaram a ampliação do capital social básico e a implantação de algumas novas atividades industriais como vidros planos, material ferroviário etc.

O Setor de Produção Industrial, por seu lado, procedeu a amplos levantamentos de recursos e estudos sobre condições de produção e produtividade; com essas informações, regulou estoques, normalizou ritmos de produção e graus de utilização da capacidade instalada. Dessa forma, como assinala Rômulo de Almeida, realizou um esforço de planejamento setorial, ainda que lhe faltassem recursos financeiros para cumpri-lo plenamente.[66]

Ao fim da guerra, em 11 de maio de 1945, o coordenador Anápio Gomes encaminhou a Vargas um plano que contemplava a extinção da CME e de suas atribuições de emergência, e a transferência, para diferentes órgãos da administração, de inúmeras de suas atribuições de controle e organização — algumas delas pensadas como indispensáveis até a normalização plena da economia (por exemplo, o controle do abastecimento), outras como atividades que deveriam assumir caráter permanente (por exemplo, a transferência de certas atribuições do Setor de Produção Industrial para o Departamento de Indústria do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio).[67]

A Comissão foi extinta somente após a queda do Estado Novo, por decreto de José Linhares, de 8 de dezembro de 1945, sendo-lhe concedidos 60 dias, a partir de 1 de janeiro de 1946, para a liquidação definitiva do patrimônio e prestação de contas.[68]

Em princípios de 1944, iniciou seus trabalhos o *Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial* (CNPIC), criado no final de 1943 por proposta do ministro do Trabalho, Marcondes Filho, em mais uma clara tentativa de instituir formalmente um sistema central de planejamento, que propiciasse o reforço do aparelho econômico e da base institucional para a planificação e intervenção econômica do Estado.

Órgão do Ministério do Trabalho, o CNPIC era composto de representantes dos vários ministérios, das associações da indústria e do comércio, de setores da burocracia econômica, de técnicos e especialistas em diferentes atividades,[69] e foi concebido com a finalidade de estabelecer os princípios norteadores do desenvolvimento industrial e comercial do Brasil no pós-guerra. O discurso do ministro Marcondes Filho por ocasião da instalação do Conselho, em março de 1944, assinalava os objetivos principais do órgão e enfatizava as transformações ocorridas na sociedade brasileira, que imporiam a necessidade do prosseguimento da política de industrialização:

> Essa nova realidade está na indústria, compreendida em quantidade e qualidade, como só o mundo moderno a pode compreender. (...) O Conselho foi instituído para procurar a adaptação das condições presentes do país e um melhor rendimento das nossas forças econômicas e sociais. (...) Desdobram-se no decreto que o criou os objetivos que o legitimam: estudo, planejamento e indicação das providências necessárias à defesa das atividades existentes, bem como a formação de novas, especialmente para a produção de matérias-primas essenciais; as medidas concernentes à fundação de indústrias de base (...), facilidades de transportes (...), solução dos problemas de migração e imigração, de colonização e de reemprego; as providências que promovam o intercâmbio cada vez mais intenso entre as várias zonas econômicas do país, e incentivem as atividades industriais e comerciais (...).[70]

Assim, o novo órgão deveria enfrentar a questão do aparato institucional que sustentaria as atividades de planejamento econômico. Nisto residiu, talvez, sua importância maior, o "encaminhamento dado às idéias (...) de criação de um órgão central de coordenação da economia brasileira".[71]

Duas propostas de institucionalização da planificação econômica foram debatidas no Conselho: a de Roberto Simonsen, representante dos industriais, e a da Seção Técnica do Conselho, cuja elaboração é atribuída a Rômulo de Almeida. Segundo a sugestão de Simonsen, o próprio CNPIC se transformaria no órgão máximo de planejamento, diretamente subordinado à Presidência da República. A execução do plano seria de responsabilidade de uma Junta de Planificação Econômica formada por 11 comissões técnicas, composta de representantes das classes produtoras e por técnicos especializados em economia, demografia e assuntos sociais.[72] Segundo a proposta da Seção Técnica, o órgão central do plano seria um Conselho Nacional, presidido pelo presidente da República e composto de ministros, chefes do Estado-Maior e outras "personalidades"; como alternativas, sugeria que o órgão central se formasse pela fusão do CFCE e do CTEF, ou que se constituísse pelo próprio Conselho da Economia Nacional, como estava previsto na Carta de 1937.

O projeto final, encaminhado ao presidente da República, fundia as duas possibilidades, propondo que o órgão central de planejamento aliasse um Gabinete de Ministros, responsável pelo Plano de Organização Econômica, e uma Junta Central de Planificação, de caráter executivo, composta de representantes das classes produtoras, técnicos de diferentes ministérios e especialistas em assuntos demográficos e tecnológicos.[73] Esse projeto não foi aprovado; encaminhado para a apreciação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), suscitou entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin um debate cujo cerne foi exatamente a questão da validade e conteúdo do planejamento econômico e de sua institucionalização.

Ainda durante o ano de 1944, criou-se a *Comissão de Planejamento Econômico* (CPE), para elaborar estudos gerais sobre a economia brasileira e, em especial, estudos de "interesse militar" — razão pela qual era órgão subordinado ao Conselho de Segurança Nacional e presidido pelo secretário geral daquele Conselho.[74] Estabelecida para conceber o planejamento econômico e a estrutura institucional que o executaria, teria como referência, ao que parece, a experiência da Coordenação de Mobilização Econômica. Segundo seu regimento, a planificação era, entretanto, definida em termos mais abrangentes e dinâmicos que os de caráter administrativo da Coordenação: "O planejamento econômico, além dos problemas referentes à agricultura, à indústria, ao comércio interior e exterior, abrangerá os transportes, a moeda, o crédito e a tributação, procurando estimular e amparar a iniciativa e o esforço da economia particular".[75]

É, sem dúvida, intrigante que se tenha criado a CPE em maio de 1944, no auge das discussões que se desenvolviam no CNPIC, e, mais ainda, que o relatório do Conselho fosse enviado à apreciação da Comissão de Planejamento Econômico. Esse fato tem gerado interpretações distintas: ou atribuem-no ao maquiavelismo de Vargas ou à sua intenção de chegar a um perfeito esquema de planificação da economia brasileira, ou ainda à intenção de "neutralizar" a projeção de Roberto Simonsen.[76] As três possibilidades, embora possam conter alguma verdade, deixam de lado o problema político central dos limites da autonomia deste Estado que, no episódio, revelou sua face frágil. É inegável que, desde meados dos anos de 1930 e principalmente durante o Estado Novo, inscreviam-se, na lógica de expansão do aparelho regulatório estatal e do projeto de industrialização pesada, os requerimentos de intervenção, planificação e aprofundamento dos controles econômicos; mas se a conjugação de forças políticas que sustentou um e outro período[77] — o que vai até 1937 e o que se estende até 1945 — abriu espaço à ação industrializante do Estado, também não deixou de conter fortíssimos elementos de resistência à industrialização, à "nacionalização" das políticas, à intervenção e ao planejamento.

As divisões internas da burocracia e dos quadros políticos do governo indicam-nos perfeitamente. Aos núcleos industrializantes, incrustados em conselhos, comissões ou departamentos técnicos, reforçados por elementos da cúpula ministerial (como, o ministro do Trabalho) ou pelo próprio presidente, opunham-se também elementos da cúpula política ou facções

burocráticas diversas. Por exemplo, o ministro da Fazenda, Souza Costa, era um banqueiro adepto incondicional do liberalismo econômico, assim como o diretor da Carteira Cambial do Banco do Brasil, Souza Dantas, que identificava o "interesse nacional" ao dos exportadores.

Essas divergências, entretanto, não podem ser entendidas baseando-se em um esquema polar industrialistas *versus* antiindustrialistas, ou intervencionistas *versus* liberais, associando-se aos primeiros o empresariado industrial, a moderna burocracia e setores militares, e aos segundos os setores exportadores e a burocracia civil e militar conservadora. Na verdade, não houve um alinhamento claro em torno das questões colocadas pela industrialização. Mesmo no interior da "nova" burocracia, ou no seio dos militares empenhados no desenvolvimento econômico como condição da segurança e defesa nacionais, as divergências não deixavam de ser importantes em relação a problemas como o financiamento, o papel da empresa pública ou do capital estrangeiro etc.

Quanto à questão do planejamento econômico e às divergências, é exemplar o depoimento de Jesus Soares Pereira sobre o período de sua atuação no CFCE:

> (...) restrições políticas enormes beiravam o absurdo. Por mais de uma vez, por exemplo, recebi recomendações expressas de meus superiores administrativos para não usar a palavra "plano" porque tinha uma conotação socialista incompatível com o Estado Novo. Éramos compelidos a usar eufemismos como *programa plurianual*. *Plano*, jamais. *Plano qüinqüenal*, então, de forma alguma, nem mesmo *programação qüinqüenal*. O certo era *programação quadrienal*. Daí passava-se para sesquintenal.[78]

Já se indicou o mecanismo de dirimir esses embates por meio da ação mediadora e arbitral exercida pelos burocratas e dirigentes[79] que, dotada de grande autonomia, abria espaço para o estabelecimento da direção política do Estado, com sentido e conteúdos determinados, irredutíveis às forças e interesses em luta. Nessa estruturação de poder, a Presidência e, muito concretamente, o presidente assumem papel primordial na definição do "plano" político. No caso que nos interessa, conteúdos como a industrialização, o planejamento, a intervenção econômica profunda do Estado ou a empresa pública como alternativa de financiamento do projeto de instalação das indústrias de base ganharam definição e corpo no "programa político-econômico" definido pela Presidência durante o Estado Novo. É claro que o núcleo político do Estado, embora autoritário e dispondo de autonomia para a elaboração e exercício da sua direção, esbarrava intermitentemente nos limites intransponíveis estabelecidos pelo equilíbrio instável de suas forças de sustentação.

Uma das últimas medidas do governo ditatorial prova que os rumos traçados a partir da Presidência contemplavam, efetivamente, a intenção de criar um órgão geral de coordenação e planificação. Em fevereiro de 1945, tendo em vista as resistências explícitas que a questão de planificação despertava, e na seqüência das frustradas tentativas de contorná-las, buscou-se mudar o formato previsto pela Carta de 1937 para o Conselho da Economia Nacional, "limpando-o" de seus conteúdos corporativos e adaptando-o às condições políticas do processo de democratização em curso.

O Ato Adicional de 28 de fevereiro de 1945, alterando vários aspectos da Carta de 1937, incluía no seu art. 179 transformações nas atribuições do Conselho, suprimindo as que, naquela Constituição, lhe imprimiam mais decisivamente um caráter corporativo e corporativizante.[80] O mesmo Ato determinava que o Conselho da Economia Nacional seria constituído antes da instalação do parlamento — o que não implicou, na época, nenhuma providência formal em relação às atividades do CNPIC e da CPE, porém significou a decisão, por parte do governo, da constituição de um órgão geral de coordenação, de seu formato e dos poderes de que haveria de dispor. Mas o Conselho de Economia Nacional nunca foi instalado.

O projeto de industrialização pesada, que ganhara seus primeiros contornos na década de 1930, adquirira perfil mais nítido durante o Estado Novo. Agora um conjunto de investimentos em infra-estrutura e nas indústrias de base requeria muito mais que órgãos de planejamento e controle. De algum modo esse problema foi parcialmente contornado, como vimos, na medida em que tanto as prioridades de investimento foram definidas na prática, como a burocracia econômica, agilizando-se, elevou sua capacidade e eficiência e produziu resultados satisfatórios no equacionamento das questões e na formulação de planos a serem implementados.

Mais graves que a discriminação dos "projetos" ou o diagnóstico das "condições para o avanço" eram, de um lado, os problemas referentes à natureza dos controles a serem *ainda* exercidos pelo Estado e, de outro, a questão do financiamento. No primeiro caso, porém, o máximo a que se chegou nesse momento, desde a criação da Cexim até a Sumoc, foi o exercício de regulações mais acentuadas na área do comércio exterior, no controle do crédito e do fluxo de moeda. Quanto ao financiamento, examinaremos agora as tentativas de ampliação das bases fiscais do Estado e a

DIREITO DO ESTADO 47859/08

forma predominante de mobilização e concentração de capitais necessárias ao "salto" industrializante.

AS BASES FISCAIS DO ESTADO E AS QUESTÕES DO FINANCIAMENTO DA INDUSTRIALIZAÇÃO

O rápido processo de centralização das funções regulatórias do Estado não deixaria de impor e se traduzir num reforço de arrecadação fiscal da União, que não foi, entretanto, nem profundo, nem uniforme. Exatamente nesse período a arrecadação tributária passou a se apoiar nos impostos internos; mas, para que o governo central tivesse condições objetivas de reestruturar sua base fiscal, requeria-se um avanço decisivo da acumulação industrial e uma aceleração da urbanização.

A delimitação da competência das esferas federal, estadual e municipal foi constitucionalmente definida ao mesmo tempo que se estabeleceu um sistema de transferência entre as três órbitas administrativas. As Constituições de 1934, 1937 e 1946 decretaram ser atribuição dos Estados a arrecadação dos impostos sobre vendas e consignações; dos municípios, o imposto de Indústria e Profissões.

Ao ser criado, em 1940, o Imposto Único sobre Combustíveis, Lubrificantes Minerais e Energia Elétrica, definiu-se que sua transferência fosse na proporção de 40% aos Estados e 12% aos municípios. A esses últimos também caberiam 10% do Imposto Federal sobre a Renda, 30% do excesso de arrecadação estadual sobre sua receita total e a participação em 40% sobre qualquer novo tributo estadual.[81] Por outro lado, foram definitivamente abolidos pela Constituição de 1934 os impostos interestaduais e intermunicipais.

Mesmo elevando a participação da União no volume total da receita, sua situação financeira foi crescentemente agravada, pois se acentuavam os compromissos do Estado com programas sociais e econômicos.[82] As alterações de maior monta, expressando até certo ponto relações de natureza diversa entre a União e os Estados, se referiam à distinta composição das rendas federais. Os impostos de renda e consumo, assim como o do selo, passaram a constituir as fontes fundamentais de recursos fiscais da União. Isso a liberava, nesse aspecto, da extraordinária dependência que antes mantinha em relação aos tributos sobre transações externas (os impostos e taxas sobre importações). Em 1944, o imposto de renda constituiu a maior parcela das rendas tributárias; por sua vez, os impostos sobre importação, que em 1929 representavam 42% das rendas da União, em 1945 participaram em apenas 11,50%.[83]

As transformações da base tributária não foram suficientes, havendo dificuldades até mesmo para arcar com gastos "tradicionais" do Estado; eram contínuas as tentativas de fazer frente aos déficits fiscais com novos impostos, alterações de alíquotas ou projetos frustrados de levar a cabo uma reforma tributária profunda.

À medida que avançava a expansão do aparelho estatal — não apenas do ponto de vista econômico, como também do social e do repressivo, visto que se acentuavam as características intervencionistas e regulatórias — recolocava-se a necessidade do alargamento das bases fiscais do Estado. As tentativas de solucionar a questão durante o Estado Novo, já agravadas pelo esforço bélico, consubstanciaram-se em duas reformas do Imposto de Renda e na introdução, por decreto, do Imposto sobre Lucros Extraordinários.

Em 1942, pelo Decreto nº 4.178, estabeleceram-se novas alíquotas progressivas sobre faixas de rendimento, isentando de tributação as pessoas com rendimentos anuais de até 12 mil cruzeiros e definindo o imposto máximo de 18% para rendimentos superiores a 500 mil cruzeiros anuais; as pessoas jurídicas pagariam o imposto proporcional de 6% sobre lucros apurados, exceto as sociedades civis, que seriam taxadas a 3%.[84]

Em setembro de 1943, o Decreto-lei nº 5.844, sem alterar o mínimo de isenção fixado pelo anterior, modificou a tabela progressiva, criando duas classes finais de rendimento acima de 500 mil cruzeiros e instituindo os adicionais de 2% (sociedades civis) para as pessoas jurídicas.[85]

Essas alterações se mostrariam limitadas se pensássemos numa reforma profunda da estrutura tributária; não deixariam, entretanto, de produzir variações importantes nas rendas da União e de elevar drasticamente os tributos das pessoas físicas e jurídicas.[86]

Em janeiro de 1944, pelo Decreto-lei nº 6.224, instituiu-se o Imposto sobre Lucros Extraordinários, que consistia de 25% a 50% sobre o valor que excedesse em 100% ou mais a média dos lucros obtidos em dois anos, entre 1936 e 1940, à escolha do contribuinte. Sua arrecadação poderia ser feita sob a modalidade de pagamento direto ao Estado, ou com a compra de "Certificados de Equipamento" e "depósitos de garantia", por meio dos quais se permitia a aquisição de maquinaria industrial no exterior, se fosse satisfatória a balança comercial.[87]

A elevação *genérica* dos recursos fiscais da União poderia constituir alternativa satisfatória para enfrentar as questões orçamentárias ou para fazer frente aos gastos públicos de ordem tradicional; mas dificilmente tra-

ria garantias de canalização de recursos para os grandes projetos de infra-estrutura e indústria de base. Por sua vez, o Imposto sobre Lucros Extraordinários, no que se refere a um certo grau de transferência de recursos do setor externo para o setor industrial (para a compra de equipamentos), podia no máximo atender às exigências de acumulação do setor privado, não comprometido com os grandes projetos que se queria implementar. Os *fundos específicos* e *vinculados* constituiriam uma opção: uma forma de tributação que tentava, simultaneamente, responder à elevação da receita e aos novos gastos do Estado.

Durante o ano de 1940, vários desses fundos foram instituídos: a taxa adicional sobre as tarifas das estradas de ferro da União, para obras de reequipamento e melhoria; a taxa adicional para aproveitamento do carvão nacional; o Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios (chamado Fundo Rodoviário Nacional, em dezembro de 1945), para a execução do Plano Rodoviário; o Imposto Único sobre Combustíveis, Lubrificantes Minerais e Energia Elétrica, para investimentos nos projetos de pesquisa e lavra do petróleo e de energia elétrica.

Muito mais graves, extrapolando mesmo a "questão fiscal", seriam os problemas colocados pelo projeto industrializante do Estado. Sustentar um rápido processo de expansão industrial e, ao mesmo tempo, encontrar soluções técnicas e financeiras para a implantação do setor de bens de produção, exigia muito mais que alterações nos sistemas tributário e bancário do país. As alternativas de *empréstimos externos* e *empresa pública* foram, na prática, as opções eleitas pelo governo, a par das transformações do sistema fiscal, para enfrentar o volume fantástico de capital requerido e as condições da tecnologia internacionalmente monopolizada.

Na ausência de um sistema de crédito adequado, passou-se a perseguir o objetivo da criação de um banco de investimentos, com medidas e propostas de variados teores.[88] Em 1934, foi permitida por decreto a implementação de bancos industriais no país — que esbarraria nos problemas do volume e das fontes do capital inicial, e em dúvidas quanto à sua natureza e à participação que caberia ao Estado.[89]

Com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, em 1937, parte dos anseios do empresariado industrial seria atendida, ainda que, de início, o novo órgão não tivesse autorização para financiar a instalação de unidades novas, restringindo-se a empréstimos para a aquisição de matérias-primas ou para a melhoria do equipamento.[90] Na mesma época, Simonsen propôs uma alteração na lei de debêntures, de forma a permitir a criação de bancos industriais.[91]

Em 1938, o Ministério do Trabalho sugeriu a utilização de parte dos fundos dos institutos de previdência para empréstimos hipotecários e fomento da economia, com a criação do Instituto Nacional de Aplicação da Previdência (Inap). O parecer desfavorável do CTEF ao projeto considerou principalmente o fato de que tal entidade escaparia ao controle do Banco Central que se pretendia criar.[92] Também houve resistência do Banco do Brasil, cujos dirigentes argumentavam que a Creai já satisfazia às exigências da área de crédito industrial, aceitando, no máximo, a ampliação dos fundos daquela Carteira.[93] Um outro projeto, elaborado pelo Dasp e pelo Ministério do Trabalho em 1939, reforçava o anterior, agora propondo a centralização dos fundos previdenciários em um Instituto Central de Aplicação das Reservas da Previdência; ao que parece, visava-se sobretudo a aplicações assistenciais e de ordem social, sem discriminar montantes a serem canalizados para crédito industrial ou agrícola. Os pareceres e substitutivos aprovados no conselho técnico não chegaram a termo final.[94]

Em 1942, Vargas determinou ao Dasp o estudo do problema da criação de uma instituição financeira. A comissão que elaborou o projeto de um banco industrial[95] indicou a hipótese do estabelecimento de novos impostos para a formação do capital inicial da instituição, o que foi rejeitado pelo presidente.

Nesse mesmo ano, a Missão Cooke, ao examinar a questão do financiamento, formulou a idéia da alteração no mercado de capitais e da criação de um banco de investimentos responsável pelos empréstimos no longo prazo, pela intermediação na compra de equipamentos e pela assistência técnica e financeira às empresas. Os fundos originais seriam os provenientes das instituições previdenciárias, de ações subscritas pela União, Estados e instituições públicas, além das ações colocadas no mercado. Fontes adicionais poderiam ser obtidas pela venda limitada de ações no exterior, implicando alterar a lei que proibia aos bancos de depósitos a participação de acionistas estrangeiros.[96]

Essas várias alternativas amadureceram e, em 1943, apresentavam-se de forma extremamente polarizada. Um grupo empresarial propunha, no CFCE, um banco de investimento de caráter privado, o Crédito Financeiro Industrial S.A., destinado a financiar indústrias de base no país, com requerimentos de duas ordens: a alteração da lei das Sociedades Anônimas (S.A.) (permitindo emissão de debêntures, emissão de ações preferenciais sem direito a voto acima do limite correspondente a 50% do capital, bem como elevação do capital inicial mediante a emissão de ações em série sem reforma dos estatutos) e a garantia de mercado e preços remuneradores às

novas indústrias.[97] Por sua vez, o Dasp, diante do projeto do empresariado, e devida à ausência de discriminação das indústrias preferenciais, de informação sobre a origem nacional ou estrangeira do capital inicial, de especificação sobre a natureza da gestão administrativa das empresas a serem financiadas, afirmava que "(...) *a solução preferida pelo governo para a constituição dos capitais e da direção das empresas que se destinem aos setores industriais básicos é a da empresa estatal ou de economia mista*".[98]

Entre o projeto empresarial e a posição do governo, a questão da criação de uma instituição financeira para implantação das indústrias de base mereceria o veto de Gastão Vidigal e Eugênio Gudin. O primeiro aceitaria a criação de um banco de investimentos, mas sem participação financeira do Estado e sem alteração na legislação das debêntures.[99] Ambos manifestaram clara resistência dos setores mercantis e financeiros à constituição de um banco de investimentos que sustentasse o processo de industrialização.

Em meio às discussões, a fórmula *empresa pública* já se concretizava, revelando mais uma vez a autonomia da ação estatal no período. Os setores do ferro e do aço, de energia elétrica, de química pesada e de produção de motores foram progressivamente equacionados de forma que a empresa pública ou de economia mista nucleasse os investimentos iniciais básicos. Assim, em 1941 foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional; em 1942, a Companhia Vale do Rio Doce; em 1943, a Companhia Nacional de Álcalis e a Fábrica Nacional de Motores; em 1945, a Companhia Hidrelétrica de São Francisco.[100]

Seguramente, para enfrentar o formidável volume de recursos que esses investimentos impunham e, em particular, o montante de divisas necessário para cobrir as inevitáveis importações que exigiram, o Estado brasileiro estava bastante desaparelhado: em primeiro lugar, devido à estrutura tributária rígida que sustentava seus recursos fiscais; em segundo lugar, pela inexistência de um mercado de capitais que pudesse valorar adequadamente os títulos públicos; e, finalmente, para superar a rigidez da pauta de importação ou comprometer parcelas crescentes do escasso volume disponível de divisas. As negociações de *empréstimos externos*, a *reforma tributária* e o estabelecimento de *fundos específicos* vinculados aos projetos foram as soluções ensaiadas no período.

Muito já foi dito sobre o empréstimo obtido para a criação de Volta Redonda, que foi em razão primordialmente de condições favoráveis no campo internacional (no momento da articulação dos "aliados") habilmente usadas por Vargas. Não cabe aqui reconstituir as vicissitudes que precederam à definição da questão siderúrgica e às bases em que surgiu a CSN,[101] mas é importante enfatizar alguns aspectos que a solução dada à questão deixou transparecer.

A alternativa escolhida — financiar parte dos investimentos estatais com empréstimo do Eximbank[102] — foi uma entre poucas opções possíveis. A partir do momento em que se estabeleceu a *natureza* do projeto, isto é, a instalação da *grande indústria de aço*, foram determinadas suas condições mínimas de viabilidade técnica e financeira, e também se delinearam as divisões no campo interno das forças políticas, as de sustentação e as de resistência e oposição.

A decisão de construir um complexo siderúrgico integrado, de construir Volta Redonda nos termos da tecnologia predominante nas economias capitalistas centrais — condição, afinal, do nascimento tardio da industrialização pesada[103] — impunha desde logo algum tipo de articulação entre o Estado e o capital estrangeiro, e um efetivo afastamento do capital privado nacional. Já se demonstrou como esse último pôde percorrer "um caminho fácil no leito das oportunidades de inversão que ele próprio, com o auxílio do Estado, ia criando, expandindo a indústria existente e promovendo a diferenciação limitada dos setores de bens de produção e de bens de consumo (...)",[104] mas era incapaz de enfrentar a tarefa de implantar as indústrias de base.[105]

A instalação do setor de bens de produção por parte do Estado era, entretanto, do ponto de vista da burguesia industrial, mais um problema do que uma ótima alternativa: dadas as altas taxas de lucro que as linhas de menor resistência lhe ofereciam, como poderia empenhar-se ou apoiar projetos que, em última instância, conduziriam à subida de preços de bens que importava e absorveriam divisas necessárias ao seu próprio movimento de acumulação? A literatura tem enfatizado as posições "industrializantes" que o empresariado industrial estaria progressivamente assumindo, antes e sobretudo no início da década de 1940. Indicativo disso seriam as propostas que foram ganhando corpo no 1º Congresso Brasileiro de Economia, em 1943; no Congresso Brasileiro da Indústria, em 1944; e principalmente no Congresso das Classes Produtoras de Teresópolis, em 1945. O empresariado foi gradativamente marcando posição ante às questões da industrialização, em particular a do financiamento, a do planejamento e aquela que dizia respeito à ação do Estado; mas suas limitações não deixaram de se manifestar na forma sempre indefinível de conceber a "ação supletiva" que haveria de assumir o Estado.

Por seu lado, a burguesia mercantil-exportadora só poderia levantar armas contra um processo de industrialização pesada que, no limite, varreria qualquer possibilidade de seu predomínio, ou que talvez fosse leva-

do a cabo às suas custas, percorrendo um caminho à *japonesa*.[106] Se não tinha forças suficientes para inibir a ação estatal, tinha, sim, para evitar a segunda alternativa.

A resistência interna, no caso da grande siderurgia, tinha por *slogan* "Volta Redonda é grande demais". Em resposta, o coronel Macedo Soares defendeu a opção do governo:

> Perdemos muito tempo. Se quisermos andar depressa agora, teremos que evitar etapas desnecessárias. Não é indispensável começar como outros começaram, pois temos ao nosso dispor as experiências de seus empreendimentos. "Volta Redonda é grande demais" tornou-se o *slogan* preferido por aquela mentalidade nacional que, ao longo dos anos, veio impedindo de possuirmos uma grande usina siderúrgica. Volta Redonda não é grande nem cara demais, e não poderíamos, ao pretender criar uma indústria de real eficiência, começar do princípio. Nossos minutos valem horas e nossas horas valem dias.[107]

Exatamente porque se requeria a instalação da *grande indústria do aço*, todas as alternativas possíveis para a sua implantação envolviam o Estado. O que não estava nem prévia nem obrigatoriamente determinado nas "condições objetivas" eram como o Estado brasileiro cumpriria suas tarefas.

Foram consideradas três alternativas: a siderurgia poderia ser criada diretamente pelo Estado, com financiamento estrangeiro e recursos oriundos da exportação do minério de ferro; poderia resultar da associação do Estado com o capital privado nacional; poderia ser o produto da iniciativa privada nacional, associada ou não ao capital estrangeiro, *desde que sob o controle do Estado*.[108]

De fato, apenas a primeira das possibilidades tinha *bases reais*. A segunda suporia condições inexistentes do capital privado nacional,[109] implicando um brutal esforço de mobilização interna de recursos pelo Estado, e na inevitável penalização do setor exportador. A terceira pressupunha o monopólio efetivo do Estado sobre a siderurgia,[110] o que poderia parecer exeqüível à primeira vista e, desde logo, não aos detentores do capital privado.[111]

A conjuntura internacional, o desinteresse da grande empresa multinacional em investir na indústria pesada, a habilidade de Vargas em levar a cabo o "duplo jogo" entre o "Eixo" e os "Aliados" foram condições que, no máximo, explicam por que se obteve êxito no empréstimo junto do Eximbank para o financiamento da siderurgia e, mais ainda, por que não foi possível ir além, avançando o conjunto de projetos de instalação das indústrias de base. Mas a preferência pelo empréstimo, como modalidade de financiamento externo, era a alternativa única, desde que considerados em conjunto o desiderato de construir a *grande* indústria, de resguardar minimamente as condições de soberania nacional e a resistência política da burguesia exportadora.

Em resumo, do ponto de vista fiscal e financeiro, esse período assiste a substanciais transformações que, contudo, deixam frustrada a intenção de consolidar uma base para a ampliação das funções regulatórias do Estado, sem escassez de recursos. Como vimos, modificou-se notavelmente a *estrutura tributária*, mas os problemas dos déficits orçamentários permaneceram crônicos no período.

Por outro lado, a *questão do financiamento* do processo de acumulação de capital apresentou contornos menos nítidos. Os problemas de financiamento corrente foram equacionados sem grandes tropeços; já o financiamento para o investimento, especialmente para o desenvolvimento industrial, não encontrou solução do ponto de vista institucional. De fato, apesar das várias tentativas e da grande polêmica que o assunto desencadeou, não pôde ser criada uma entidade financeira desse tipo, pública ou privada. Assim o próprio Estado assumiu, informalmente, algumas dessas funções, ao canalizar recursos externos e realizar diretamente os investimentos — como ocorreu no caso da Companhia Siderúrgica Nacional que, afinal, foi o único a contar com investimentos significativos, entre todos os "grandes projetos".

Contamos agora com elementos suficientes para empreendermos uma análise de conjunto da natureza da relação que se estabelece entre o político e o econômico, nessa fase do processo brasileiro de industrialização.

A crise de 1930, ao romper definitivamente com as condições anteriores de equilíbrio político entre setores sociais hierárquica e regionalmente organizados, abriu espaço a um rápido processo de centralização e concentração de poder, com o enfeixamento, no Executivo Federal, dos dispositivos fundamentais de elaboração, implementação e controle da política econômica. Mas também criou condições para um adensamento do aparelho econômico estatal — isto é, o movimento de formação do moderno organismo econômico não se reduziu à mera "desapropriação", por parte da administração central, de órgãos e instrumentos antes à disposição dos Estados.

Nesse sentido, pode-se dizer que *novos*, efetivamente, foram os órgãos criados, *inéditos* foram os instrumentos institucionais de que passou a dispor o poder centralizado, *inovadores* foram as formas e tipos de regulação e controle que caracterizariam, agora, armação econômica estatal.

Temos insistido, até aqui, nos significados mais gerais desse processo. O período que se abre em 1930 constitui, inegavelmente, uma fase particular do movimento de formação do Estado brasileiro. A *armação material* do Estado se estrutura de modo a dar suporte, pelo seu formato e lógica, a políticas de caráter *nacional*, definidas como políticas de um Estado que se apresenta como poder unificado, genérico, que argumenta pelas suas "próprias razões" e estipula como seu interlocutor a *nação*.

À diferença do Estado oligárquico, cujos limitados conteúdos nacionais e unificadores repousavam predominantemente no âmbito das instituições políticas e expressavam-se fundamentalmente sob a forma político-parlamentar, a "novidade" introduzida em 1930 está em que aquelas características nacionais e unificadoras ganharão grau maior de efetividade desde que inscritas na materialidade do organismo estatal, na sua estrutura burocrático-administrativa.

Com quais categorias é possível apreender a natureza do Estado brasileiro nesse período? Até onde os conceitos de "Estado intervencionista" ou "Estado regulador" seriam suficientemente claros para dar conta das características que pretendemos ter indicado? Mais ainda: em que medida poderiam captar as particularidades do Estado brasileiro neste período, que o distinguem tanto do Estado oligárquico quanto do Estado pós-1964?

Não há consenso, no campo da teoria política, sobre conceitos como "intervencionismo" ou "regulação". Genericamente, têm sido utilizados para indicar todo e qualquer tipo ou grau de presença e atuação estatal na esfera econômica, sempre e quando (e esse parece ser o único limite) não se trata de um Estado liberal e de uma fase concorrencial do capitalismo. No caso brasileiro, segundo esse modo indiscriminado de utilização conceitual, seriam igualmente intervencionistas o Estado oligárquico — em virtude de sua atuação de regulação sobre o mercado de trabalho ou preços, por meio das práticas de "valorização" ou política de imigração — e o Estado brasileiro dos dias atuais.

Ora, a "presença" do Estado na economia, além de expressar momentos da divisão social do trabalho, da diversificação e complexidade da estrutura de classes, expressa também o movimento da luta social e política. Apreender, portanto, as *diferenças* pelas quais o Estado se faz presente na economia — aspecto da relação mais geral entre o Estado e a sociedade — constitui um passo necessário e fundamental para a compreensão da natureza e forma que assume a luta econômica e política de classes. Com isso, estamos chamando a atenção para a periodização do processo de formação do Estado capitalista no Brasil e insistindo, desde logo, sobre a *natureza* diversa das fases que atravessa.

O Estado que se estrutura desde os anos de 1930 e avança até meados da década de 1950, sob formas burocrático-administrativas centralizadas e, portanto, nacionais, procede a uma intervenção limitada na economia. A profundidade ou mesmo a abrangência dessa intervenção não devem obscurecer seus aspectos restritos, sob pena de que não nos apercebamos das transformações de *natureza* que se operam desde o final dos anos de 1950.

Ao término do Estado Novo, estavam sob a órbita estatal de atuação e relativo controle a moeda e o crédito, o comércio externo, a gestão da força de trabalho e os salários, além de uma estrutura tributária em transformação, o que conferia ao Estado a possibilidade de afetar todos os preços fundamentais da economia. Como proprietário e empresário, o Estado já havia avançado nas áreas de transportes, ferro e aço, álcalis, encaminhando-se para a produção de energia elétrica e caminhões.

Não podemos deixar de reconhecer que o organismo econômico estatal, durante a primeira fase da industrialização brasileira, adquiriu modernidade, refinamento e amplitude dos controles, que ganham sentido claro se os comparamos com as estruturas e funcionamento de outros Estados modernos, quando enfrentaram as suas condições de industrialização. Mesmo no caso das industrializações ocorridas no século XIX, isto é, quando o sistema capitalista já tinha nítida conformação internacional e avançava para suas formas imperialistas, as "tarefas" que couberam aos Estados nacionais mantinham ainda certo grau de simplicidade. No caso alemão, por exemplo, pouco mais lhe coube que, externamente, articular padrões de comércio e, internamente, definir uma nova e centralizada estrutura tributária e incentivar a formação do sistema financeiro.[112]

Entretanto, as características desse padrão de regulação eram limitadas diante das tarefas que o processo de industrialização brasileiro reservava ao seu próprio futuro: a "complementação" da industrialização, aqui, se faria com alto grau de descontinuidade em relação à estrutura industrial prévia, e significava (e de fato significou) um salto em direção a uma economia monopolizada, impondo um tipo de relação entre o Estado e a economia de natureza diversa daquele que estamos analisando.

Entre 1930 e 1945, e até a década seguinte, os controles e a regulação estatal se estabeleceram de modo fragmentado, pontual, compartimentado. Já assinalamos a forma predominante de regulação da produção e comercialização por produtos discretos, ou ramos muito específicos como o café, o algodão, a indústria têxtil ou a siderurgia. Por outro lado, definiram-se controles múltiplos sobre uma mesma área, sem a discriminação

formal de atribuições ou hierarquização de competências. Assim, por exemplo, a Sumoc pôde responder pela elaboração da política e orçamento cambial, ou seja, pelo destino das divisas; mas a Cexim podia também, com certa autonomia, definir prioridades no comércio exterior e, portanto, a política de utilização de cambiais. A ausência de agências adequadas de financiamento, por um lado, e de um Banco Central, por outro, tornavam o controle não apenas parcial, mas efetivamente comprometiam a possibilidade de se estabelecer uma política nacional de moeda e crédito.

Com esses exemplos queremos assinalar que, se era extenso, abrangente e profundo o teor da intervenção e regulação estatal, elas se faziam de forma compartimentada e com instrumentos que afetavam *genericamente* os fluxos econômicos fundamentais.

A complementação da industrialização, nos termos possíveis para o capitalismo brasileiro, exigia muito mais que isso. Desde logo a implantação das indústrias de base impunha a necessidade, no plano externo, de articular formas de financiamento, isto é, de definir condições de negociação com o imperialismo e, em particular, com as empresas multinacionais. Internamente, obrigaria a uma articulação com o setor privado, por setores e por empresas, isto é, o manejo de um bloco integrado de incentivos para afetar discriminadamente a taxa de lucro. Dessa forma, a ação estatal envolveria um direcionamento do fluxo global de investimentos econômicos públicos e privados, trazendo inevitavelmente graus muito maiores de centralização e controle e formas distintas de vinculação com os setores empresariais; para tais formas e graus de intervenção, efetivados a partir do Plano de Metas, o aparelho econômico estatal não estava materialmente conformado.

É certo que a necessidade de compatibilização das políticas estatais e, pois, de avanço centralizador em direção ao planejamento e à coordenação, já se faziam sentir desde os primeiros momentos em que esse novo padrão de regulação se definira. Ou seja, a natureza e a intensidade da intervenção efetiva impunham de um ponto de vista formal e racional, tarefas de coordenação e planificação, de modo a garantir minimamente algum grau de univocidade de sentido à ação estatal.[113] A criação de órgãos centrais que dessem conta da coordenação de planejamento não se efetivou nem mesmo quando, durante o Estado Novo, se ensaiou um projeto integrado de industrialização pesada, que transformava aquela necessidade em exigência dramática.

Naquele momento, é verdade, o maquinismo econômico estatal e as formas possíveis de intervenção e controle foram estendidos até seus limites; rompê-los exigiria um outro pacto político. Alguns mecanismos foram acionados, para a contornar as resistências em que esbarrava a ação estatal e que eram, em última instância, as que lhe impunham, a seu modo e nas condições do regime autoritário, as forças sociais e políticas que se organizavam no Estado. Conselhos e órgãos técnicos foram convocados a estudar, debater e planejar sobre temas e assuntos que estavam acima e além de suas competências legais. Funcionando como canais de acesso do setor privado e fóruns de debates e enfrentamentos entre interesses sociais diversos e vários grupos burocráticos, esses órgãos, entretanto, debateram e opinaram sobre temas de uma agenda proposta pela direção política do Estado e que enfatizava, no fundamental, as questões vinculadas ao avanço da industrialização. A agilização simultânea dos grandes órgãos sobre temas comuns constituiu, sem dúvida, uma forma de estabelecer uma trama mais complexa e com algum grau de eficiência em um aparelho econômico carente de um órgão planificador geral.

Outro mecanismo posto em funcionamento foi o da participação simultânea, nos diferentes conselhos e comissões, de funcionários que ocupavam posição de chefia em áreas estratégicas para o estabelecimento de prioridades e controles. Além da representação por ministérios, estabeleceu-se a representação por órgãos técnico-administrativos decisivos, como o Banco do Brasil ou suas distintas carteiras, os departamentos técnicos dos vários ministérios e, no final, os diretores de empresas estatais. Isso reforçou a rede que se constituía no interior do aparelho, dando maior consistência aos processos decisórios.

Já nos referimos, também, ao estabelecimento de fundos vinculados como forma de superar a estreiteza das bases fiscais e financeiras do Estado, perante os projetos econômicos que pretendia implementar. Essa forma era satisfatória pois lograva canalizar minimamente recursos tributários, mas reforçava o *caráter parcial dos planos* e impedia qualquer redistribuição de recursos segundo uma pauta de prioridades geral ou flexível.

É preciso ainda lembrar outra característica dessa forma de intervenção do Estado, referente à articulação dos setores privados no aparelho econômico estatal. O modelo corporativista vinculava os setores empresariais aos órgãos econômicos por representação estabelecida por meio de suas entidades gerais de classe, as federações e confederações. Os lídimos representantes empresariais assim puderam, como bem mostrou Eli Diniz, defender com eficiência seus interesses na definição de políticas econômicas gerais, muitas vezes logrando revertê-las em benefício de seus pontos de vista particulares. Esse tipo de articulação não implicava, porém, o comprometi-

mento das empresas privadas com projetos econômicos governamentais, tendo consistência somente quando vinculava setores privados às políticas específicas de fomento e regulação da produção existente.[114]

Resta assinalar o papel-chave cumprido pela pessoa do presidente. Já se afirmou, na literatura, tanto o fortalecimento de seu poder pessoal, na estrutura política do pós-30, quanto o fato de que o regime autoritário expressava os extremos daquele processo de personificação do poder.[115] Aqui, estamos tão-somente ressaltando o fato de que, diante da multiplicidade de formas e instrumentos de intervenção e regulação, das divisões e dissensões intraburocráticas e, mais ainda, na ausência de órgãos e mecanismos técnicos de coordenação e planificação, reforçou-se o poder presidencial na medida em que ele se tornou a memória e a garantia da execução do projeto mais global que, afinal, nascia na Presidência e no núcleo político mais ativo do Executivo. Vale dizer, a Presidência constituía o vértice real de convergência das decisões.[116]

Ao longo do seu processo de formação, o Estado capitalista, no Brasil, no pós-30 e até meados dos anos de 1950, moveu-se conforme um determinado padrão de regulação e controle cujas características acabamos de assinalar. O acentuado grau de centralização, condensação de poder e reforço do aparelho econômico central, que teve início com a crise de 1930, não deve obscurecer para o analista a sua outra face, seu caráter ainda limitado e restrito. O intento de levar a cabo a industrialização pesada, no Estado Novo, deixou transparecer que, independentemente do regime, o salto industrializante, no Brasil, impunha controles e formas de intervenção do Estado em graus até então desconhecidos. Isso colocava, desde cedo e de forma dramática, a questão de sua institucionalização democrática, que dificilmente poderia ser equacionada por meio de estreitas fórmulas liberais ou neoliberais de democracia política.

Por outro lado, a forma intervencionista que assume o Estado brasileiro nesta etapa chama a atenção para a especificidade do processo de formação do Estado capitalista no Brasil. Nenhum outro, previamente à aquisição de suas estruturas mais permanentes, deixou de apresentar algum grau de controle ou regulação. Mesmo com as restrições que cabe fazer à visão liberal da concepção ideológica de uma ordem pública separada da privada e limitada às funções de guardiã geral e externa das condições de funcionamento da economia,[117] é preciso reconhecer que o "Estado liberal" foi um produto histórico que só adquiriu vigência quando as bases do capitalismo estavam plenamente criadas e sob a forma concorrencial, após a Revolução Industrial. No caso inglês, sempre citado como o exemplo

mais claro, o Estado liberal só adquiriu plenitude após as reformas de 1848, em pleno século XIX, e foi precedido por um tipo de Estado que não deixou de fazer funcionar mecanismos (extra-econômicos) de regulação de mercados, do comércio externo, da força de trabalho e dos salários. Esta é uma característica dos Estados e das estruturas de transição nas fases de constituição do capitalismo.

Pois bem, o caso brasileiro mostra sua peculiaridade no fato de que aqui o "Estado de transição" avança seu processo de transformação em Estado capitalista e burguês sob formas estruturais e instituições capitalistas e burguesas "avançadas". Estrutura-se e reestrutura-se de acordo com instituições e formas de atuação típicas de Estados capitalistas já constituídos e, mais ainda, contemporâneas, isto é, as prevalecentes na ordem e ideologia capitalista internacional. É certo que essas formas ou instituições não conferem ao Estado brasileiro, *ipso facto*, natureza capitalista, no sentido de que já teria automaticamente alcançado a plenitude do seu processo de formação. Mas é também certo que a "atualização" e a contemporaneidade das estruturas e instituições estatais indicam o caminho peculiar que esse Estado teve de cumprir, caminho indubitavelmente referido à "modernidade" da estrutura econômica e de classes que também marcam a história do capitalismo no Brasil. Isso nos obriga a abandonar qualquer tipo de explicação que abdique da compreensão da historicidade própria do processo de constituição do capitalismo e do Estado burguês no Brasil, ou que tente encontrar em alguma sorte de mimetismo as razões das suas feituras particulares.

A forma de Estado no Brasil, cujas características de regulação e controle sobre a economia estavam praticamente definidas ao término do Estado Novo, foi atenuada e neutralizada, nos seus traços mais dramáticos, durante o período governamental de Dutra. Entretanto, não perdeu aí a sua integridade mínima. Outra vez será posto à prova, indicando as possibilidades e forma de sua superação, quando, no segundo período governamental de Vargas, se retomou também o projeto de industrialização acelerada.

As características desse intervencionismo de dupla face, profundo e abrangente, de um lado, e limitado, de outro, derivam de razões da mesma natureza daquelas que também restringiam as possibilidades de avanço rápido do processo de industrialização. E eram, sem dúvida, de ordem política, tanto externas quanto internas. A forte presença, na conjugação de forças políticas, das forças que combatiam a industrialização acelerada, a autonomização nacional e, em decorrência, a centralização e o intervencionismo econômico do Estado, revela-se na própria feição e no âmbito de

atuação do aparelho econômico, deixando assim impressa, na forma estatal, a marca dos seus interesses — que, afinal, não poderiam ser reduzidos aos da burguesia exportadora. Esses eram clara e notoriamente contrários à industrialização e ao intervencionismo, enquanto o intervencionismo moderado foi também uma bandeira efetiva da burguesia industrial, temerosa de ter interrompido seu caminho mais longo, por um Estado sobre o qual não tinha pleno controle. Finalmente, eram frágeis e heterogêneas as forças que impulsionavam simultaneamente pela rapidez da industrialização, pela autonomia nacional e pelo progresso social, numa equação que se concretizasse pela trilha democrática. A assimetria entre elas fica clara ao longo do período que vai de 1930 ao final dos anos de 1950. Ainda assim, como foram essas as forças em embate, a forma estatal não pôde ultrapassar certos limites e mostrou, no seu próprio perfil, a natureza social do Estado.

A marca das lutas sociais no perfil do Estado se evidencia quando acompanhamos também o seu modo de funcionamento. Para esse desiderato, o governo Dutra é exemplar: compõe-se um novo equilíbrio político, no qual as forças industrializantes, nacionalistas e, no limite, "estatizantes", foram neutralizadas.

Notas

1. É extensa a literatura que trata do assunto. Veja principalmente: Alberto Venâncio Filho, *A intervenção do Estado no domínio econômico*. Rio de Janeiro, FGV, 1968; R. Daland, op. cit.; Rômulo de Almeida, "A experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia", in: *Estudos Econômicos*. Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria, v. 2, jun. 1950; Nelson Mello e Souza, "O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas", *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Ebap, 1968; Betty Mindlin Lafer, *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1975, 3ª ed.; Iuperj, *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*. Rio de Janeiro, Iuperj, 1978; Almir B. de Andrade, *Contribuição à história administrativa do Brasil na República até o ano de 1945*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1950, 2 vol.; Octávio Ianni, *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971; Mário Wagner V. da Cunha, *O sistema administrativo brasileiro 1930-1950*. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, MEC, 1963.

2. Sobre as transformações políticas da década de 1930, veja: B. Fausto, *A Revolução de 1930* (História e Historiografia), *op. cit.*; *idem*, "Pequenos ensaios de história da República: 1889-1945", *Cadernos Cebrap*, nº 10, São Paulo, Cebrap, 1972; *idem*, "Expansão do café e política cafeeira", in: *História geral da civilização brasileira, op. cit.*, t. III, v.1, p.197-248; Edgard Carone, *O Estado Novo* (1937-1945). Rio de Janeiro-São Paulo, Difel, 1977; Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil* (1930-1964). São Paulo, Alfa-Ômega, 1976; Maria Hermínia Tavares de Almeida, "Estado e classes trabalhadoras (1930-1945)", tese de doutorado, FFLCH-USP, 1978, *mimeo*. É interessante verificar também os estudos sobre aspectos da centralização política a partir da análise dos Estados da Federação. Para isso, veja: Robert M. Levine, *The Vargas Regime: the critical years: 1934-1938*. Nova York, Columbia University Press, 1970; *idem*, *Pernambuco and the Brazilian Federation, 1889-1937*. Califórnia, Stanford University Press, 1978; Joseph Love, "Autonomia e interdependência: São Paulo e a federação brasileira, 1889-1937", in: *História geral da civilização brasileira, op. cit.*, t. 1, v.3, p.53-76; *idem*, *O regionalismo gaúcho*. São Paulo, Perspectiva, 1975; John Wirth, *Minas Gerais and the Brazilian Federation (1889-1937)*. Califórnia, Stanford University Press, 1977.

3. Esse princípio de descentralização administrativa como norteador da reorganização da estrutura estatal no período é afirmado por Moacyr Briggs, diretor da Divisão de Organização e Coordenação do Dasp: "A descentralização administrativa, fora de dúvida, foi a única solução que os estadistas modernos (...) encontraram para atender (...) o tríplice problema: *administrativo* (...) *político* (...) e *econômico* (...). No panorama atual da administração pública brasileira, destacam-se (...) as entidades paraestatais (...): *econômica* (produção, crédito, seguro etc.); *industriais* (execução dos serviços públicos de natureza industrial); *previdência social* (institutos e caixas de aposentadoria e pensões); *corporativas* (Ordem dos Advogados etc.)". Cf. Moacyr Briggs, "O Serviço Público Federal no decênio Getúlio Vargas", *Revista do Serviço Público*, abr. 1941, p.219.

4. A melhor referência para o diagnóstico e análise da irracionalidade presente na estrutura administrativa, manifesta na superposição de órgãos e funções, conflitos de competência, disparidades de regimes jurídicos e institucionais e, finalmente, o "congestionamento da Presidência", consta da exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto de reforma administrativa enviado por Vargas ao Congresso em 1952. Cf. Arízio Vianna, *Dasp — Uma instituição a serviço do Brasil*. Rio de Janeiro, Presidência da República, Dasp, 1953. Anexo nº 4, in: Coleção "Estudos Especiais", v.1.

5. Para a análise do Dasp, veja Gilbert B. Siegel, "The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the Dasp", tese de doutoramento, University of Pittsburg, Pittsburg, 1964; e Lawrence S. Graham, *Civil service reform in Brazil*. Austin, University of Texas Press, 1968. O trabalho clássico sobre a estrutura administrativa e seu movimento de expansão e modernização é o de M. W. V. da Cunha, *op. cit.*

6. Cf. M. W. V. Cunha, op. cit., p.92 e segs.; L. S. Graham, *op. cit.*, cap. VIII, p.125-7; G. B. Siegel, *op. cit.*, p.90-137.

7. Pela Constituição de 1937, o parlamento teria "competência limitada apenas à votação, em prazos fatais, dos créditos globais propostos". Cf. M. Briggs, *op. cit.*, p.223.

8. Para a análise das relações entre os "Dasps", o interventor e a administração central, veja L. S. Graham, *op. cit.*, p.27-9. Esse autor chama a atenção para o fato de que, com tal arranjo hierárquico, os Estados da Federação transformaram-se em pouco mais que unidades administrativas. M. C. C. Souza reconstitui os mecanismos de centralização e funcionamento da estrutura política montada durante o Estado Novo, assinalando o papel que cumpriu o Dasp, verdadeiro "cinto de transmissão entre o Executivo Federal e a política dos Estados". Cf. M. C. C. Souza, *op. cit.*, p.83 e segs.

9. Cf. L. S. Graham, *op. cit.*, p.27-8.

10. Não estamos, aqui, considerando o formato administrativo ou os regimes jurídicos que distinguiram tais órgãos ou definiram suas competências legais. Como se verá, objetivamos tão-somente destacar os órgãos que, pelas funções efetivas que exerceram, estiveram vinculados à elaboração e/ou implementação de políticas de desenvolvimento econômico.

11. Em outras palavras, o Banco do Brasil passa a operar, na prática, como um Banco Central, um banco de fomento e agente fiscal; a fusão dessas funções num mesmo organismo torna-se, desde então, um problema para os de divisão conservadora que almejavam implantar no Brasil o esquema clássico de política econômica por meio de entidades separadas.

12. Compunham o Conselho da Sumoc o ministro da Fazenda, o presidente do Banco do Brasil, diretores das carteiras de câmbio e redesconto do Banco do Brasil e o diretor da Caixa de Mobilização Bancária. Subordinada ao Ministério da Fazenda, além de exercer o controle do mercado monetário, a Sumoc deveria preparar a organização de um futuro Banco Central. Cf. A. Venâncio Filho, *op. cit.*, p.243-44.

13. Cf. A. Venâncio Filho, *op. cit.*, p.275-6.

14. Cf. R. Almeida, *op. cit.*, p.80-2.

15. O decreto é de 9/4/1941 e previa a data de 1/06/1946 para seu pleno cumprimento que, entretanto, não se deu. Cf. Edgard Carone, *A Terceira República (1937-1945)*. São Paulo, Difel, 1976, p.190-1.

16. Outro órgão, o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), foi instituído por decreto em 1945, como vimos, mas não foi instalado.

17. Para a análise do planejamento e de políticas para o açúcar e, em particular, as referências ao IAA, veja o excelente estudo de Tamás Szmrecsányi, *O planejamento na agricultura canavieira do Brasil (1930-1975)*. São Paulo, Hucitec-Unicamp, 1979.

18. O. Ianni, *op. cit.*, p.23.

19. Cf. E. Carone, *op. cit.*, p.181-84; R. Almeida, *op. cit.*, p.75-6.

20. Para as atividades do CTCE, veja: *CTCE — Dez anos de atividades do Conselho*. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1948; veja também: Medeiros Lima, *Petróleo, energia elétrica e siderurgia — A luta pela emancipação* (um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. A reconstituição de algumas discussões do CTCE está também em Eli Diniz, *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

21. Cf. Celso Lafer, "The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's target plan (1956-1961)", tese de doutorado, Cornell University, 1970, p.77 e segs.: R. Almeida, *op. cit.*, p.79-80; E. Diniz, *op. cit.*, p.141 e segs.

22. Cf. Constituição de 10 de novembro de 1937, arts. 57 a 63: veja E. Carone, *op. cit.*, p.147-8.

23. As principais medidas concernentes à legislação trabalhista, formuladas entre 1931 e 1934, foram as seguintes: lei dos dois terços; regulamentação da jornada de trabalho; regulamentação do trabalho feminino; reforma do código de menores; nova lei de férias; criação das Convenções Coletivas do Trabalho; criação das Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), em 1932; criação da carteira profissional (1932). Sobre isto, cf. Angela Maria de Castro Gomes, *Empresariado e legislação social na década de trinta*. Rio de Janeiro, FGV, 1980, p.17-20. Veja, ainda, Antônio Carlos Bernardo, "Legislação e sindicalismo (uma contribuição à análise da industrialização brasileira — 1930-1945)", tese de doutorado, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Assis, 1973, *mimeo*; M. H. T. Almeida, *op. cit.*

24. As medidas de legislação previdenciária mais importantes foram a regulamentação da lei sobre riscos por acidentes de trabalho, prestação de assistência médica, indenizações decorrentes de acidentes de trabalho (1935), a criação dos IAPS etc.

25. A legislação sindical, pelo Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931, regulamentou a sindicalização das classes com um "modelo de organização associativa, fundado no sindicato único, tutelado pelo Estado"; Decreto nº 24.694, de 12 de julho de 1934, que reformulou a lei de 1931, pois "(...) rompia com o princípio da unidade sindical e ampliava o espaço de autonomia dos sindicatos, embora conservando a exigência do reconhecimento junto ao Ministério do Trabalho"; e Decreto-lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939, que reinstituiu a unidade sindical e o sistema de tutela do Estado sobre os sindicatos. Cf. A. M. C. Gomes, *op. cit.*, p. 23 e segs.; e A. C. Bernardo, op. cit.

26. A Justiça do Trabalho foi progressivamente instituída com a criação de Comissões Mistas de Conciliação, em 1932; criação de Juntas de Conciliação e Julgamento; e Decreto-lei nº 1.237, de 1 de maio de 1939, com a implantação definitiva da Justiça do Trabalho. Cf. A. M. C. Gomes, *op. cit.*, p.27-8.

27. Cf. M. H. T. Almeida, *op. cit.*, p.164.

28. Cf. A. Venâncio Filho, *op. cit.*, p.32-33; A. B. Andrade, *op. cit.*, v. 1, p.215-6.

29. Veja principalmente os estudos comparativos de Perry Anderson, *The lineages of absolutist State*. Londres, NLB, 1974; cf. C. Tilly (org.), *op. cit.*

30. "Inicia-se um amplo esforço de elaboração legislativa, com a criação das Comissões Legislativas. E, em dois setores principais, o Governo Provisório vai estabelecer regime inteiramente novo, prenunciadores do direito público econômico nascente, o regime das águas e energia elétrica, e o regime das minas. Em ambos os casos, os novos códigos, regulando a matéria, afastam-se claramente das simples disposições privatistas, para dar ao Estado poderes os mais amplos, transformando as relações contratuais de direito privado em relações de direito público, nas quais se tinha como objetivo principal o interesse público." Cf. A. Venâncio Filho, *op. cit.*, p.30-31.

31. Cf. IBGE, *Curso sobre Organização e Funcionamento do IBGE*. Rio de Janeiro, IBGE, 1978, p.4 e segs.

32. *As Comissões de Salário Mínimo* são instituídas pela lei nº 185, de 1936, e o salário mínimo é estabelecido pelo Decreto-lei nº 2.162, de 1 de maio de 1940; cf. M. H. T. Almeida, *op. cit.*, p.240 e segs. Para a crítica da tese que entende a instituição do salário mínimo com o objetivo de potencializar a acumulação capitalista, veja também Maria da Conceição Tavares, "Acumulação de capital e industrialização no Brasil", *op. cit.*; Paulo Renato de Souza, "A determinação dos salários e do emprego em economias atrasadas", tese de doutorado, Unicamp, 1980, cap. III e IV.

33. Cf. R. Almeida, *op. cit.*, p.79.

34. Sobre os conteúdos autoritários da "ideologia de Estado" nos anos de 1930, afirma Bolívar Lamounier: "Por isso mesmo, uma hipótese digna de exame é a de que a formação ideológica estudada, e que manifestamente se refere ao processo de *State-Building* — fortalecimento do poder central, diferenciação da 'função pública', extensão de uma jurisdição uniforme às atividades exercidas no território — corresponde a

um momento particularmente consciente de identificação sociológica dos intelectuais com o *centro político*". Cf. Bolívar Lamounier, "Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República", *in História geral da civilização brasileira (o Brasil republicano), op. cit.*, t. III, v.2, p.374.

35. L. H. L. Aureliano, *op. cit.*

36. Idem, ibidem; e J. M. C. Mello, *op. cit.*

37. Cf. E. Diniz, *op. cit.* e L. M. L. Aureliano, *op. cit.*

38. O melhor estudo sobre o assunto é, sem dúvida, o de L. Martins, *op. cit.*

39. Stanley Hilton, "Vargas e o desenvolvimento econômico brasileiro, 1930-1945: uma reavaliação de uma posição sobre a industrialização e planejamento", in: S. Hilton, *O Brasil e a crise internacional (1930-1945)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977, p.91-124.

40. Ítalo Tronca, "Agentes da industrialização na República: a prática política dos militares", tese de doutorado, Departamento de História da USP, 1975, *mimeo*.

41. Cf. L. Martins, *op. cit.*, p.275 e segs.

42. S. Hilton, *op. cit.*, p.98.

43. Cf. Cepa, *A reforma administrativa brasileira*, v. III." A reforma administrativa de 1963". Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1964.

44. Fontes: Ministério da Fazenda, *Relatório do ministro Souza Costa*, exercício de 1943. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, p.45-56; e A. V. Villela e W. Suzigan, *op. cit.*

45. Cf. M. H. T. Almeida, *op. cit.*, p.110 e segs.; N. Mello e Souza, *op. cit.*; R. Almeida, *op. cit.*, p.69.

46. Citado por A. Vianna, *Orçamento brasileiro*. Rio de Janeiro, Dasp, Imprensa Nacional, 1943, p.118 e segs.

47. *Idem, ibidem*, p.119-22.

48. *Idem, ibidem*, p.117.

49. O presidente da Comissão do Orçamento era o próprio diretor do Dasp, dr. Luís Simões Lopes.

50. Cf. Cepa, *A reforma administrativa brasileira*, v.III, *op. cit.*; N. Mello e Souza, *op. cit.*, p.66.

51. N. Mello e Souza, *op. cit.*, p.67.

52. *Idem, ibidem*, p.67.

53. Ministério da Fazenda, *Relatório do Ministro da Fazenda*, exercício de 1946. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, Rio, 1948, p.84. São insuficientes os dados sobre os gastos efetivamente realizados dentro do Plano de Obras e Equipamentos.

54. *Idem, ibidem*, p.77-85. Neste relatório, não são discriminados os gastos feitos sob a rubrica do plano, limitando-se a indicar a distribuição global por ministérios. Cf. p.19.

55. Cf. R. Almeida, *op. cit.*, p.69; e N. Mello e Souza, *op. cit.*, p.68.

56. A. Vianna propõe a ampliação da receita do plano com a vinculação de taxas provisórias — como taxa adicional de 10% sobre direitos de importação; taxa adicional de 10% sobre as tarifas das estradas de ferro da União; taxas do Plano de Aproveitamento do Carvão Nacional, instituídas em 1940 — e recursos do Fundo Rodoviário, também criado em 1940. Cf. A. Vianna, *op. cit.*, p.121-2.

57. Cf. A. Vianna, *op. cit.*, p.107.

58. Cf. O. Ianni, *op. cit.*, p.28; e E. Diniz, "O Estado Novo", *op. cit.*

59. Cf. J. Viana Monteiro e L. R. Azevedo Cunha, "Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil, 1934-1963". *Pesquisa e planejamento econômico*, Ipea, p.3-24. Pedro Malan *et al.*, *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-52)*. Rio de Janeiro, Ipea-Inpes, 1977, p.353 e segs.

60. Cf. Valentin Bouças, discurso publicado no *Jornal do Comércio*, em 25/3/1954, no qual historia as atividades do CTEF no período a que nos referimos.

61. As informações sobre a Missão Cooke encontram-se principalmente nas seguintes obras: Fundação Getúlio Vargas, *A Missão Cooke no Brasil*. Rio de Janeiro, Centro de Estudos Brasileiros, 1948; Márcia M. D'Ávila, "A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos", tese de mestrado, Universidade de Brasília, 1980; L. Martins, *op. cit.*, cap. III; T. Skidmore, *op. cit.*, p.68 e segs.; Celina A. P. Moreira Franco, "A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico", Rio de Janeiro, CPDOC, *mimeo*, s/d.

62. C. A. P. M. Franco, *op. cit.*, p.7 e segs.

63. Ata final do Diário da Terceira Reunião de Consulta do Ministério das Relações Exteriores, 1942, p.4-6. Citado por Mansa Saens Leme, *A ideologia dos industriais brasileiros, 1919-1945*. Petrópolis, Vozes, 1978, p. 66-7.

64. Cf. Anápio Gomes (org.), *A economia de guerra no Brasil. O que fez a Coordenação de Mobilização Econômica*. Comissão de Mobilização Econômica, Rio de Janeiro, s/d, v.1, p.16 e segs. Já em 1939, o Conselho Federal do Comércio Exterior tinha proposto a formulação de um Plano de Ação para a Defesa da Economia e, para tanto foram criadas, no Ministério da Guerra, a Comissão de Controle e Abastecimento e, vinculada ao próprio conselho, a Comissão de Defesa da Economia Nacional. Ao surgir, a Comissão de Mobilização Econômica absorveu, por suas funções, essas duas comissões.

65. Por meio de seus órgãos, a comissão define preços, quantidades, quotas de distribuição segundo as prioridades já estabelecidas, etc. Para a estrutura interna da comissão e o conjunto dos órgãos e setores de atividades que passa a subordinar, veja A. Gomes (org.), *op. cit.*, v.I, p.20-4; veja também R. Almeida, *op. cit.*, p.76; M. H. T. Almeida, *op. cit.*, p.98, 121 e segs. Essa autora reconstitui a estrutura geral da comissão e indica os órgãos e setores postos sob seu controle.

66. O Setor de Produção Industrial da CME estava sediado em São Paulo e contava com técnicos oriundos da Escola Politécnica de São Paulo e do Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Sobre as atividades do SPI, veja A. Gumes (org.), *op. cit.*, v. IV e V; e também R. Almeida, *op. cit.*, p.77.

67. A. Gomes (org.), *op. cit.*, v. VI, p.255-6.

68. *Idem*, p.239 e segs.

69. Sobre o CNPIC, veja E. Carone, *op. cit.*, p.357 e segs.; R. Almeida, *op. cit.*, p.76; J. V. Monteiro e L. R. A. Cunha, *op. cit.*, p.8 e segs.; E. Diniz, *op. cit.*, p.204, e segs.; Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Série Pensamento Econômico Brasileiro, v. VIII, Rio de Janeiro, Ipea, 1977.

70. Cf. E. Carone, *op. cit.*, p.359 e segs.

71. J. V. Monteiro e L. R. A. Cunha, *op. cit.*, p.8.

72. Para Simonsen, a presença de elementos indicados pelas classes produtoras e liberais visava a "plasmar no plano elaborado a maior representação do pensamento do país, com o útil objetivo de despertar na opinião pública o espírito de cooperação

indispensável à sua execução". Cf. R. Simonsen, *O planejamento da economia brasileira*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1945, p.16.

73. As distintas propostas debatidas no CNPIC são descritas por J. V. Monteiro e L. R. A. Cunha, *op. cit.*, p.12.

74. Cf. P. Malan *et al.*, *op. cit.*, p.367.

75. Artigo 1º, § 32 do Regimento da CPE, citado por J. V. Monteiro e L. R. A. Cunha, op. cit., p.11.

76. Essa última é, aliás, a opinião de E. Gudin, conforme entrevista concedida a J. V. Monteiro e L. R. A. Cunha, *op. cit.*, p.11.

77. Maria Hermínia Tavares de Almeida fez excelente análise do período de crise 1930-1937 e do caráter das forças políticas durante o Estado Novo. Cf. M. H. T. Almeida, *op. cit.*

78. M. Lima, *op. cit.*, p.47-8. Grifos do autor. Sobre as opiniões divergentes entre militares a respeito, por exemplo, da empresa pública ou de economia mista na implantação das indústrias de base, consulte I. Tronca, *op. cit.*, p.75 e segs. Inegavelmente, a melhor informação sobre as opiniões e o enfrentamento de interesses dentro do aparelho estatal, e que afetavam os setores burocráticos, novos ou velhos, impondo um formato fragmentado e heterogêneo ao aparelho, está em E. Diniz, *op. cit.* A reconstituição que faz de debates no CFCE ou no CTEF sobre o protecionismo, ou sobre a institucionalização do crédito industrial, além de ser uma excelente demonstração de sua tese relativa à intensa participação do empresariado, contém valiosíssimas informações sobre as posições diferenciadas da própria burocracia, afastando, pois, a idéia de um monolitismo que, aliás, nunca foi apanágio do Estado moderno.

79. Eli Diniz faz boas sugestões sobre a natureza da atuação da burocracia ante os distintos interesses sociais em choque no período em questão. Cf. E. Diniz, *op. cit.*

80. Foram suprimidas as alíneas a) e h) do art. 61 da Carta de 1937, que atribuíram ao Conselho, respectivamente, as funções de promover a organização corporativa da economia nacional e propor ao governo a criação de corporações de categorias. Cf. E. Carone, *op. cit.*, p.115-48.

81. Cf. Fundação João Pinheiro, "Federalismo fiscal". Belo Horizonte, 1979, *mimeo.*

82. A participação da União na receita total evoluiu de 51,2%, em 1930, a 55,7% em 1945 e 56% em 1946. Cf. Fundação João Pinheiro, *op. cit.*, p.749.

83. *Idem, ibidem*, p.750.

84. Cf. LEX, *Legislação Federal*, v. VI, 1942, p.128-66.

85. Cf. LEX, *Legislação Federal*, 1943.

86. M. H. T. Almeida, *op. cit.*, p.125 e segs., apresenta uma tabela das variações anuais dos tributos da União entre 1937 e 1945. No referente ao imposto de renda, para um índice 100 em 1937, as variações são da ordem de 236, em 1941; 439 em 1942, 666 em 1943, 915 em 1944 e 1.060 em 1945.

87. Cf. E. Carone, *op. cit.*, p.191-6. Maria Hermínia Tavares de Almeida tece judiciosas considerações sobre o impacto desse imposto e a insatisfação dos setores privados, quando já se delineava a crise do Estado Novo. Cf. M. H. T. Almeida, *op. cit.*, p.127 e segs.

88. Cf. E. Diniz, *op. cit.*, p.134 e segs. Apoiamo-nos inteiramente em suas informações sobre a tentativa de criação de uma entidade de financiamento, durante os anos de 1930 e o Estado Novo.

89. *Idem, ibidem*, p.138.

90. *Idem, ibidem*, p.137.

91. *Idem, ibidem*, p.137-8.

92. Cf. E. Diniz, *op. cit.*, p.143.

93. *Idem, ibidem*, p.142-3.

94. "Ao que tudo indica, as divergências de enfoque quanto às formas possíveis de gestão e aplicação dos fundos previdenciários, bem como os impedimentos legais a que tais fundos tivessem destinação diversa da estabelecida pela legislação em vigor (assistência médica, empréstimos aos associados, financiamentos para a construção de casa própria, títulos da Dívida Pública), além do desconhecimento da situação real dos órgãos de previdência social existentes, freqüentemente definidas como instáveis e precárias, seriam os principais fatores determinantes do arquivamento temporário do projeto." Cf. E. Diniz, *op. cit.*, p.144.

95. Desta comissão participaram João Alberto, Luís Simões Lopes e dois representantes dos banqueiros, Gastão Vidigal e Gudesteu Pires. Cf. E. Diniz, *op. cit.*, p.140.

96. Cf. M. M. D'Ávila Viana, *op. cit.*, p. 10-11; FGV. *A Missão Cooke...*, *op. cit.*, p.16 e segs.

97. Cf. E. Diniz, *op. cit.*, p.145-6.

98. *Idem, ibidem*, p.146-7. Grifos nossos.

99. *Idem, ibidem*, p.146 e segas.

100. Esta última seria constituída por capital subscrito pelo governo federal, governos estaduais, autarquias e capitais privados. A construção da usina de Paulo Afonso fazia parte de seus empreendimentos iniciais. A Companhia Hidrelétrica de São Francisco, criada por Decreto de 3 de outubro de 1945, não foi, obviamente, instalada durante o Estado Novo.

101. É vasta a literatura sobre a siderurgia no Brasil. Do ponto de vista da reconstituição dos processos decisórios e das alternativas presentes quando da criação da CNS, o melhor estudo é, sem dúvida, o de Luciano Martins. Cf. L. Martins, *op. cit.*, cap. V, "La sidérurgique et l'étatisme", p.194-337.

102. *Idem*, p.97.

103. J. M. C. de Mello, *op. cit.*, p.112.

104. Cf. L. M. L. Aureliano, *op. cit.*, p.96.

105. J. M. C. de Mello, *op. cit.*, p.112.

106. Cf. L. M. L. Aureliano, *op. cit.*, p.97.

107. Cf. Macedo Soares, na entrevista publicada na *Revista do Comércio*, da Confederação Nacional do Comércio, dezembro de 1945.

108. Cf. Getúlio Vargas, *A nova política do Brasil*, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio, 1940, v.II, p.177-81. Essas possibilidades, seu surgimento sob forma de propostas, negociações com empresas estrangeiras e formato final das decisões encontram-se exaustivamente expostas in: L. Martins, *op. cit., passim.*

109. Cf. L. Martins, *op. cit.*, cap.V, sobre o teor das propostas apresentadas por grupos empresariais.

110. Cf. L. Martins, *op. cit.*, p.271 e segs., para os conteúdos do que seriam os controles do Estado e as dificuldades encontradas nas negociações com as empresas alemãs, assim como com a United States Steel.

111. Na reunião do CFCE em que esta proposta foi discutida, muito pragmaticamente pergunta o representante do Ministério da Agricultura: "Qual é a companhia, nacional ou estrangeira, que aceitaria ser minoritária, e sob a direção de funcionários públicos?." Cf. L. Martins, *op. cit.*, p.272.

112. Para uma análise da industrialização na Alemanha, veja: W. O. Henderson, *The State and the Industrial Revolution in Prussia (1740-1870)*. Liverpool, 1959; *idem, The Industrial Revolution in Europe (Germany, France and Russia — 1815-1914)*. Chicago, Quadrangle Paperbacks, 1968; e Geoffrey Barraclough, *The origins of the modern Germany*. Oxford, Oxford University Press, 1949.

113. Como assinala Myrdal, a intervenção estatal precede e exige o planejamento, sendo que esta lógica (que foi a dos países ocidentais) inscreveu-se desde logo na ação intervencionista do Estado brasileiro do pós-30. Cf. Gunnar Myrdal, *Beyond the Walfare State*. Londres. Duckwth, 1960, p.47.

114. Articulação que se dava, por exemplo, tanto nos institutos e departamentos de regulação da produção agrária e extrativa, como o café, o algodão ou o sal, quanto na indústria de transformação, como a têxtil. Nesse último caso, a Comissão Executiva da Indústria Têxtil articulava no seu interior o empresariado do setor.

115. Cf. F. Weffort, "O populismo na política brasileira", in: C. Furtado (org.), *Brasil: tempos modernos, op. cit.*; T. Skidmore, *op. cit.*, p.52-54.

116. Nesse nível, estamos indicando uma característica estrutural do padrão intervencionista, que nem se limitou ao regime autoritário estadonovista, nem diz respeito às peculiaridades do presidencialismo no Brasil.

117. Cf. N. Poulantzas, *L'État, le pouvoir, le socialisme, op. cit.*

2

O governo Dutra: A direção conservadora e a neutralização da ação econômica estatal

Durante o período governamental de Dutra, enquanto se rebaixavam as pretensões de aceleração do processo de industrialização, atenuavam-se os impulsos para uma ação mais centralizada e coordenada do Estado na economia. Foi minimizada a capacidade de iniciativa da burocracia econômica, cuja atuação se fragmentou.

O organismo econômico e os instrumentos de intervenção estatal permaneceram praticamente os mesmos, mantendo-se no seu perfil o padrão intervencionista armado desde os anos de 1930; mas a sua dinâmica de funcionamento foi alterada. O que devemos examinar, desde logo, é até onde essas alterações podem ser atribuídas à mudança de regime e às condições da "redemocratização".

Parece haver certo consenso a respeito de que as novas condições institucionais, inauguradas em 1946, procederam apenas ao "enquadramento" democrático da estrutura técnico-administrativa estatal, não operando uma ruptura no movimento de concentração e centralização desencadeado com a Revolução de 30 e acentuado sob o regime autoritário estadonovista.[1] Até certo ponto, isso é uma verdade.

Sob o governo Dutra, não se procedeu, de fato, ao desarmamento da capacidade intervencionista e regulatória do Estado: o retorno aos termos mais liberais do pré-30 era uma impossibilidade histórica, por razões de diferentes níveis — em termos gerais, porque, em relação à Primeira República, eram muito distintos os interesses econômicos e políticos, tanto quanto seu modo de organização e expressão, que já operavam nas estruturas centralizadas do Estado Nacional. Cristalizados os interesses domi-