

o que querem, que tomam decisões e agem, revelam também as relações e as estruturas mais íntimas das situações e problemas. Neste ponto, as pessoas podem aparecer como personagens e a história pode adquirir os seus movimentos reais.

II

Política Econômica Nacionalista

(1930-1945)

1. A REVOLUÇÃO DE 1930 E O NOVO ESTADO

Nos anos posteriores à Revolução de 1930, alteraram-se as funções e a própria estrutura do Estado brasileiro. Devido à derrota, ainda que parcial, das oligarquias dominantes até então, pelas novas classes sociais urbanas, a Revolução exprimiu as rupturas estruturais a partir das quais se tornou possível reelaborar as relações entre o Estado e a sociedade. Desde essa época, os desenvolvimentos do poder público revelam a acentuação dos seus conteúdos burgueses, em confronto com os elementos sociais, culturais e políticos de tipo oligárquico vigentes nas décadas anteriores a 1930. Assim, poderíamos sintetizar, desde já, a idéia central deste capítulo dizendo que o que caracteriza os anos posteriores à Revolução de 30 é o fato de que ela cria condições para o desenvolvimento do *Estado burguês*, como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo propriamente burguês. Enquanto manifestação e agente das rupturas estruturais internas e externas, a Revolução implicou

na derrota (não se trata propriamente de liquidação) do Estado oligárquico¹.

Isto significa que o poder público passou a funcionar — mais adequadamente — segundo as exigências e as possibilidades estruturais estabelecidas pelo sistema capitalista vigente no Brasil: isto é, pelo subsistema brasileiro do capitalismo. Assim, os governantes passaram a reformular as condições de funcionamento do mercado de fatores de produção (ou forças produtivas), bem como as relações internas de produção, e as relações entre a economia brasileira e a economia internacional. A evolução da legislação trabalhista, por exemplo, mostra, de modo bastante claro, essa transição. É que, a partir de 1930, foram estabelecidos, de modo formal, sob a responsabilidade do Estado, as condições e os limites básicos de funcionamento do mercado de força de trabalho. Assim, estabeleceram-se, na mesma legislação trabalhista e sindical, as condições e os limites sociais e políticos da atuação dos assalariados. Em poucas palavras, o conjunto das atividades estatais, no período 1930-45, assinalam a agonia do Estado de tipo oligárquico e o desenvolvimento do Estado propriamente burguês.

Vejam, agora, algumas particularidades desse processo de modificação do poder público, concebido de modo global, em seus componentes político-econômicos e sócio-culturais.

Nos anos de 1930 a 1945, o governo brasileiro, sob Getúlio Vargas, adotou uma série de medidas econômicas e realizou inovações institucionais que assinalaram, de modo bastante claro, uma fase nova nas relações entre o Estado e o sistema político-econômico. Todavia, as medidas econômico-financeiras adotadas, as reformas político-administrativas realizadas e a própria reestruturação do aparelho estatal, não foram o resultado de um plano preestabelecido. E, muito menos, foram o resultado de um estudo objetivo e sistemático.

¹ É óbvio que o Estado oligárquico foi uma modalidade de Estado burguês. Cabe a distinção, no entanto, na medida em que o Estado oligárquico implicou numa modalidade singular de organização do poder político-econômico, em termos de estruturas de dominação-subordinação. Note-se, por exemplo, que ele era bastante determinado pela economia primária exportadora. Outras peculiaridades serão mencionadas ao longo deste capítulo.

tico das reais condições preexistentes. O próprio desenvolver das soluções adotadas após 1930 mostra que o governo foi respondendo aos problemas e dilemas conforme eles apareciam no seu horizonte político, por injunção de interesses e pressões econômicos, políticos, sociais e militares. Às vezes as pressões e os interesses — principalmente econômicos e financeiros — eram de origem externa².

Antes da Revolução já se aprofundara bastante o debate sobre vários dentre os problemas com os quais deveria de enfrentar-se o governo, após a deposição do Presidente Washington Luís, em outubro de 1930. Haviam-se examinado e debatido problemas tais como os seguintes: democratização do sistema político em geral, particularmente o processo eleitoral e o exercício eletivo dos poderes; protecionismo alfândegário e defesa da incipiente indústria brasileira; reforma e ampliação do sistema nacional de ensino, em seus níveis elementar, médio e superior; formalização das relações de trabalho e das atividades sindicais; as funções do poder público, na proteção e incentivo às atividades econômicas instaladas e a instalar-se; a importância e a necessidade de uma política governamental de defesa e aproveitamento das riquezas minerais³. De fato, antes de 1930 o sistema político e

² Ao referir-se a Otto E. Niemeyer, chefe da missão inglesa no Brasil, em 1931, o jornal *New York Times* escreveu o seguinte, em maio desse ano: "Contrariamente às notícias propagadas, ele (O. E. Niemeyer) não foi convidado pelo Governo Provisório, mas foi enviado ao Brasil para salvaguarda dos Rothschilds". Citado por J. F. Normano, *Evolução Econômica do Brasil*, trad. de T. Quartim Barbosa, R. Peake Rodrigues e L. Brandão Teixeira, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1945, 2ª edição, p. 263. Um resumo das recomendações feitas por Niemeyer ao governo brasileiro encontra-se em: Mário Wagner Vieira da Cunha, *O Sistema Administrativo Brasileiro*, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Rio de Janeiro, 1963, pp. 47-49.

³ Caio Prado Junior, *História Econômica do Brasil*, 3ª edição, Editora Brasiliense, S. Paulo, 1953, esp. pp. 213-302; J. Pandá Calogeras, *A Política Monetária do Brasil*, trad. de Thomaz Newlands Neto, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1960, esp. pp. 199-519; Serzedello Corrêa, *O Problema Econômico no Brasil*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1903; Biblioteca da Associação Industrial, *O Trabalho Nacional e seus Adversários*, Typ. de G. Leuzinger & Filhos, Rio de Janeiro, 1881; José Carlos de Macedo Soares, *A Borracha: Estudo Econômico e Estatístico*, L.

econômico brasileiro já se defrontara com problemas estruturais e conjunturais típicos de uma economia dependente, isto é, economia primária exportadora. Por exemplo, repetiam-se as crises na cafeicultura, que era o principal setor da economia do País. Note-se que na década dos vinte (como na dos trinta) o café perfaz mais de 80% do valor global das exportações brasileiras. Isso dá uma ideia da importância relativa da cafeicultura na criação de capacidade para importar⁴. Aliás, mesmo quando as crises não eram graves, elas punham em evidência a vulnerabilidade do setor exportador e, por consequência, de outros segmentos da economia brasileira. Além disso, a política econômica externa, de tipo liberal (conforme era exigida pelas empresas comerciais e financeiras européias e norte-americanas, que controlavam o setor externo brasileiro) significava a maciça e sistemática exportação do excedente econômico nacional. Tanto através da comercialização do café, controlada pelos centros dominantes (Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha e outros), como por meio da importação de manufaturados e artigos de consumo da classe dominante, boa parte

Chauny et L. Quintac, Paris, 1928; Carlos Ingler de Souza, *A Anarquia Monetária e suas Conseqüências*, Companhia Gráfica-Editora Monteiro Lobato, S. Paulo, 1924; Edgard Carone, *A Primeira República*, Difusão Européia do Livro, S. Paulo, 1969; Almir de Andrade, *Contribuição à História Administrativa do Brasil*, 2 vols., Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1950; J. Pires do Rio, *A Moeda Brasileira e seu Perene Caráter Fiduciário*, Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, s/d.; José Maria dos Santos, *A Política Geral do Brasil*, J. Magalhães, S. Paulo, 1930; Barbosa Lima Sobrinho, *A Verdade sobre a Revolução de Outubro*, Edições Univas, S. Paulo, 1933; Virgílio Santa Rosa, *O Sentido do Tinentismo*, Schmidt-Editor, Rio de Janeiro, 1932; José Maria Bello, *História da República*, 5ª edição, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1964; Hektor Ferreira Lima, *História Político-Econômica e Industrial do Brasil*, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1970, esp. terceira parte.

Note-se, ainda, que nessas mesmas décadas as importações de café por parte dos Estados Unidos representavam mais de 50% das exportações brasileiras. Durante os anos da Segunda Guerra Mundial a participação dos Estados Unidos chegou a mais de 80%. Cf. "O Café na Economia Brasileira", estudo publicado pela redação da *Revista Brasileira de Estatística*, ano XI, n° 44, Rio de Janeiro, 1950, pp. 639-643, esp. tabela VIII.

do produto nacional encaminhava-se para o exterior⁵. Nessa época, pois, o governo atuava no sentido de proteger e incentivar as atividades produtivas ligadas ao setor externo, que era essencial à sustentação do sistema político-econômico então vigente.

Simultaneamente, entretanto, formaram-se novos grupos sociais, com interesses distintos dos interesses da burguesia nacional e internacional (rural, comercial e financeira) vinculada à cafeicultura. Em consequência da incipiente industrialização havida nas décadas anteriores, do crescimento do setor terciário e da própria urbanização, surgiram novos grupos sociais, particularmente os primeiros núcleos proletários e os princípios da burguesia industrial; além de expandir-se bastante a classe média. Foi nesse ambiente urbano mais complexo e parcialmente independente da cultura agrária que surgiram, na década dos vinte, vários movimentos políticos e artísticos novos: fundou-se o *Partido Comunista do Brasil*, em 1922; surgiram as primeiras manifestações do *tenentismo*, o qual exprimia os interesses, os ideais e as ambições políticas de alguns setores do Exército; fundou-se um partido político de inspiração fascista, com a *Legião do Cruzeiro do Sul*, em 1922; e realizou-se a *Semana de Arte Moderna*, em S. Paulo, também em 1922, quando se manifestaram alguns jovens artistas de vanguarda. Essas são algumas das principais expressões de uma sociedade urbana em franca transformação⁶.

Ao mesmo tempo, cresce o mercado interno e abrem-se novas perspectivas para o incipiente setor manufatureiro. A abolição da escravidão e a intensa imigração de europeus (braços para lavoura, colonos, artesãos e operários) eram, a uma só vez, agentes e manifestações das mudanças econômico-sociais e culturais que então ocorriam. Em especial, expande-se o sistema econômico, inclusive qualitativamente. Assim, se observássemos a evolução da economia brasileira, ao longo das décadas dos vinte e trinta, verificaríamos a seguinte tendência emergente:

⁴ Celso Prado Junior, *op. cit.*, esp. pp. 275-287.
⁵ Edgard Carone, *Revoluções do Brasil Contemporâneo*, Burtti, São Paulo, 1965.

O progresso desta nova economia em germinação é condicionado pela constituição e ampliação de um mercado interno, isto é, o desenvolvimento do fator consumo, praticamente imponderável no conjunto do sistema anterior, em que prevalece o elemento produção. Concorre para isto, em primeiro lugar, o crescimento da população e elevação do seu padrão de vida, de suas exigências e necessidades. (...)

Aos poucos, a produção interna, tanto agrícola como industrial, poderá ir fazendo frente em proporção cada vez maior às solicitações do consumo. (...)

A indústria nacional vai progressivamente substituindo com seus produtos a importação anterior de quase tudo que diz respeito a artigos de consumo imediato, isto é, as manufaturas leves⁷.

Nesse contexto histórico, em que se revelam as precondições das rupturas políticas e econômicas que assinalam a Revolução de 1930, a Depressão Econômica Mundial de 1929-33 desempenha um papel decisivo. Não só pelos efeitos "catastróficos" que ela provocou na cafeicultura e, por consequência, no sistema político-econômico brasileiro, em conjunto, mas também pelo fato de que "produziu" uma consciência mais clara dos problemas brasileiros. Todas as classes sociais, inclusive a própria burguesia associada à cafeicultura, foram obrigadas a tomar consciência — novamente e de modo mais completo — das limitações econômico-financeiras inerentes a uma economia voltada fundamentalmente para o mercado externo.

Portanto, a Revolução de 1930 (que depois Washington Luís) representa uma ruptura política e, também, econômica, social e cultural com o Estado oligárquico vigente nas décadas anteriores. Aliás, é o próprio Estado oligárquico que se rompe internamente, pela impossibilidade de acomodarem-

⁷ Celso Prado Júnior, *op. cit.*, pp. 292, 293 e 294. Consultar também Roberto C. Simonsen, *A Evolução Industrial do Brasil*, São Paulo, 1939; Paulo Singer, *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1968; Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, 7ª edição, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1967, esp. caps. XXIV a XXXII.

se as tensões e conciliarem-se os contrários liberados pela crise política e econômica mundial e interna⁸.

A partir desse momento, os grupos políticos no poder começaram a modificar os órgãos governamentais e a inovar na esfera da política econômico-financeira. Os novos governantes tiveram de acomodar-se aos poderosos interesses econômicos e políticos ligados à cafeicultura. Entretanto, eles tiveram condições para encaminhar novas diretrizes governamentais. Conforme dizia Getúlio Vargas em 1931, ao esboçar a nova imagem das relações entre o poder público e as atividades produtivas:

Examinando devidamente o fator de maior predominância na evolução social, penso não errar afirmando que a causa principal de falharem todos os sistemas econômicos, experimentados para estabelecer o equilíbrio das forças produtoras, se encontra na livre atividade permitida à atuação das energias naturais, isto é, na falta de organização do capital e do trabalho, elementos dinâmicos preponderantes no fenômeno da produção, cuja atividade cumpre, antes de tudo, regular e disciplinar⁹.

A despeito da linguagem em que é formulada, observe-se a condenação explícita do liberalismo econômico. E, ainda, o reconhecimento de que a situação vigente nos começos da

⁸ Octavio Ianni, "A Grande Depressão Econômica Mundial e o Brasil: 1929-33", S. Paulo, agosto de 1969, MS. Alguns dos principais característicos do Estado Oligárquico, que entra em colapso em 1930, foram examinados por: Mário Wagner Vieira da Cunha, *op. cit.*, esp. pp. 22-23; Edgard Carone, *A República Velha (Instituições e Classes Sociais)*, Difusão Européia do Livro, S. Paulo, 1970, esp. pp. 267-271 e toda a Terceira Parte (Sistemas Políticos); José Maria Bello, *op. cit.*; Barbosa Lima Sobrinho, *op. cit.*; Virgílio Santa Rosa, *op. cit.*; Nestor Duarte, *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1939; Oliveira Vianna, *O Idealismo da Constituição*, 2ª edição, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1939; Oliveira Vianna, *Problemas de Política Objetiva*, 2ª edição, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1947; Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder*, Editora Globo, Porto Alegre, 1958.

⁹ Getúlio Vargas, *As Diretrizes da Nova Política do Brasil*, Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1942, p. 117.

década dos trinta exigia a reorganização dos mercados de capital e força de trabalho, de modo a contornarem-se as inconveniências da política económica liberal.

Entretanto, as lutas políticas continuaram bastante intensas (às vezes violentas) nos anos imediatamente posteriores à tomada do poder pelas forças políticas e militares lideradas por Getúlio Vargas, Osvaldo Aranha, Flores da Cunha, Juarez Távora e outros. Estes são alguns dos fatos políticos importantes, nos anos posteriores à vitória da Revolução: fundação da *Ação Integralista Brasileira*, em 1932, como partido de direita, de conotação fascista; fundação da *Aliança Nacional Libertadora*, em 1934, como movimento político de esquerda, de tendência socialista; a Revolução paulista, em 1932, tentando recuperar o poder federal; a nova Constituição Nacional, em 1934; o levante comunista, em 1935; e o levante integralista, em 1938. Esse é o contexto político em que o grupo reunido à volta de Getúlio Vargas deu o Golpe de Estado de 10 de novembro de 1937 e instalou a ditadura, sob a denominação de *Estado Novo*. Posteriormente, ao explicar as razões políticas do golpe e da ditadura, Francisco Campos e Azevedo Amaral escreveram o seguinte:

O Estado era uma "terra de ninguém", mais ou menos ao alcance dos imperialismos, estaduais, que medravam e cresciam à custa da unidade espiritual e política da Nação. Era imperioso remover os obstáculos que impediam a acção, imediata e eficaz, necessária para recompor e restaurar aquella unidade, imprimindo-lhe o sentido da ordem, da decisão e da vontade, sem o que o Estado, ao invés de aglutinação, se transformara em motivo de discórdia, de conflitos e de divisões. Com a sua unidade ameaçada, sem ordem interna e sem segurança externa, ao Brasil faltavam os instrumentos adequados à sua própria restauração, e a taes circunstancias accrescidas ainda o facto de que se haviam artificialmente estabelecido luctas e antagonismos políticos e sociaes, a que não correspondia nenhum sentimento substancial e para os quaes o Paiz não se encontrava preparado. O Brasil estava dotado de instituições em que não ressoavam as vozes claras da realidade e, ao mesmo tempo, criavam-se, pelo artificio e

pela mentira, correntes de opinião estranhas aos seus sentimentos, à sua indole, à sua cultura e à sua formação nacional¹⁰.

Desde 1930 vivera o Brasil envolvido em uma atmosfera de confusão ideológica, no meio da qual era difícil determinar o verdadeiro sentido das correntes que se contradiziam e apreciar com acerto as tendências pessoais dos homens representativos da situação surgida do movimento de outubro. Nunca havíamos experimentado, através de todo o nosso passado nacional, semelhantes condições de perturbadora anarquia de idéias e de falta de orientação dos elementos que personificavam as forças dirigentes da política nacional. As expressões clássicas de direita e esquerda e os rótulos ultramodernos de escolas e doutrinas da actualidade podiam ser distribuídos quase ao azar, tão rápidas e surpreendentes eram as evoluções em que as peças do jogo político se deslocavam de um campo para outro sob a pressão de circunstâncias ocasionais e de incidentes efêmeros¹¹.

Em consequência, liquidaram-se as poucas e frágeis instituições democráticas, a despeito de exclusivamente urbanas. Ao mesmo tempo, acelerou-se o processo de destruição dos remanescentes do Estado oligárquico. Além disso, os setores burgueses mais fortes, apoiados na força militar e em aliança com setores da classe média, passaram a controlar o poder político e a opinar sobre as decisões de política económica. E assim consolidou-se uma vitória importante, ainda

¹⁰ Francisco Campos, *O Estado Nacional (Sua Estrutura, seu Contexto Ideológico)*, Livreria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1940, p. 220. Trecho citado de um discurso proferido a 10 de novembro de 1938.

¹¹ Azevedo Amaral, *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*, Livreria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1938, pp. 139-40. Consultar também: Edgard Carone, *Revoluções no Brasil Contemporâneo: 1922-1938*, Burtel, S. Paulo, 1965; Lourdes Sola, "O Golpe de 37 e o Estado Novo", publicado por Carlos Guilherme Mota, organizador, *Brasil em Perspectiva*, Difusão Europeia do Livro, S. Paulo, 1968, pp. 285-315; Boris Fausto, *A Revolução de 1930: História e História*, Editora Brasiliense, S. Paulo, 1970; Francisco C. Welfort, *Classes Populares e Política*, edição mimeografada, S. Paulo, 1968, esp. pp. 70-85.

que parcial, da cidade sobre o campo. Pouco a pouco, as classes sociais de mentalidade e interesses caracteristicamente urbanos impuseram-se por sobre a mentalidade e os interesses enraizados na economia primária exportadora. Para os partidos e movimentos políticos que haviam lutado por instituições democráticas, a vitória sobre as oligarquias havia sido um malogro. Passava-se do regime oligárquico à ditadura de tipo burguês, depois de um entreato de grande fermentação política e cultural.

2. A AÇÃO DO PODER PÚBLICO

As crises que haviam abalado a sociedade brasileira nas décadas anteriores à Revolução, particularmente durante os anos da Depressão Econômica Mundial, tornaram explícitos tanto os pontos de estrangulamento como a complexidade crescente do sistema econômico-financeiro do País. Em face das condições em que se manifestavam as crises, e das suas conseqüências, os diferentes grupos e classes sociais envolvidos compreenderam, por exemplo, a inadequação das estruturas políticas-administrativas então em vigor. Por essa razão, os novos governantes começaram a reformular, redimensionar e integrar órgãos governamentais preexistentes; ou a criar novos.

Assim, nos anos de 1930-45, o governo federal criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e formulou planos. Além disso, promulgou leis e decretos. E incentivou a realização de debates, em nível oficial e oficioso, sobre os problemas econômicos, financeiros, administrativos, educacionais, tecnológicos e outros. As medidas adotadas pelo governo alcançaram praticamente todas as esferas da sociedade nacional. Tratava-se de estudar, coordenar, proteger, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral. Ou seja, tratava-se de formular, em novos níveis, as condições de intercâmbio e funcionamento das forças produtivas no mercado brasileiro. Além disso, pretendia-se, também, estabelecer novos padrões e va-

lores, ou reafirmar os padrões e valores específicos das relações e instituições de tipo capitalista. Note-se que a cultura brasileira ainda estava impregnada das heranças dos valores e padrões surgidos na sociedade escravocrata. Acresce, ainda, que então eram predominantes os estilos de mando, liderança, organização e mentalidade de tipo oligárquico. O liberalismo brasileiro era exclusivamente urbano, superficial, de conotação ideológica (antes que prática) e voltado para as relações externas do País. Nesse contexto, a Revolução de 1930 e as inovações nos anos posteriores provocaram a reformulação dos ideais e padrões de tipo capitalista.

Em seguida estão relacionados, os principais órgãos e empresas criados pelo governo federal, nos anos de 1930-45. Essa lista não é completa; nem inclui os órgãos criados pelos governos estaduais. Ao mencioná-los, pretendemos apenas comprovar a gama dos problemas diante dos quais o governo se viu na contingência de atuar, de modo mais ou menos direto. Mencionaremos também um congresso e uma conferência, porque eles nos parecem parte intrínseca do debate realizado em torno dos problemas econômico-financeiros e administrativos de então; bem como das soluções propostas em nível governamental. O mesmo parece-nos válido para as comissões de estudo.

Vejamos, pois, como o governo federal suscitou e incentivou a sistematização de informações, a realização de debates, a análise de problemas, a tomada de decisões e a própria execução de medidas de política econômica. 1930: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. 1931: Conselho Nacional do Café, Instituto do Cacau da Bahia. 1932: Ministério da Educação e Saúde Pública. 1933: Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool. 1934: Conselho Federal do Comércio Exterior, Instituto Nacional de Estatística, Código de Minas, Código de Águas, Plano Geral de Viação Nacional, Instituto de Biologia Animal. 1937: Conselho Brasileiro de Geografia, Conselho Técnico de Economia e Finanças. 1938: Conselho Nacional do Petróleo, Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), Instituto Nacional do Mate, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 1939: Plano de Obras Pú-

blicas e Aparelhamento da Defesa. 1940: Comissão de Defesa da Economia Nacional, Instituto Nacional do Sal, Fábrica Nacional de Motores. 1941: Companhia Siderúrgica Nacional, Instituto Nacional do Pinho. 1942: Missão Cooke, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). 1943: Coordenação da Mobilização Econômica, Companhia Nacional de Alcalis, Fundação Brasil Central, Usina Siderúrgica de Volta Redonda, Consolidação das Leis do Trabalho, Serviço Social da Indústria (SESI), Plano de Obras e Equipamentos, I Congresso Brasileiro de Economia. 1944: Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, Serviço de Expansão do Trigo. 1945: Conferência de Teresópolis, Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC), Decreto-Lei N° 7.666, sobre atos contrários à ordem moral e econômica.¹²

Novamente, convém lembrar aqui que essas e outras realizações governamentais, ou inspiradas pelo poder público federal, não foram o resultado de um estudo prévio, de caráter global e sistemático. Elas resultaram das situações críticas ou problemáticas surgidas ao longo do processo político e da evolução econômica. No conjunto, todavia, essas formulações e realizações mostram a estrutura e os sentidos da atuação governamental. Ao mesmo tempo, revelam o contexto histórico e estrutural em que o Estado brasileiro se encontrava. Em particular, demonstram as possibilidades e condições de expansão do modo capitalista de produção, em um país dependente. Note-se, contudo, que as perspectivas dessa expansão tornaram-se reais precisamente numa época de crise do sistema global: isto é, de rupturas estruturais em nível nacional e internacional.

¹² Dados extraídos de: DASP, *Indicador da Organização Administrativa Federal*, Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1957; Alberto Venâncio Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1968; Mário Wagner Vieira da Cunha, *O Sistema Administrativo Brasileiro*, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Rio de Janeiro, 1963; Rômulo Almeida, *Experiência Brasileira de Planejamento, Orientação e Controle da Economia*, Edição de "Estudos Econômicos", Rio de Janeiro, 1950.

Vejam os, agora, em que consistiam algumas das realizações governamentais dessa época. Ao caracterizá-las, veremos se correspondiam (e em que medida correspondiam) à compreensão da complexidade e das condições dinâmicas do sistema econômico-financeiro e administrativo nacional.

Em 1934, o governo brasileiro criou o *Conselho Federal de Comércio Exterior*. Entre as suas atribuições, ao longo dos anos em que funcionou (1934-49) coube a esse Conselho estudar e propor soluções técnicas para problemas tais como os seguintes: tratados comerciais; marinha mercante; indústria e comércio de carne; promoção de indústrias nacionais; criação de departamentos e institutos relacionados com produtos minerais e agrícolas nacionais; mobilização de matérias-primas para a economia de guerra; etc. Note-se que o Conselho ampliou progressivamente as suas atividades, devido à acumulação de experiências e ao aperfeiçoamento da compreensão da problemática econômica do País. O pessoal que compunha o Conselho reunia funcionários governamentais, empresários e consultores técnicos; isto é, representantes do setor público e do setor privado, com assistência técnico-científica de assessores de "reconhecida competência em assuntos econômicos". Essas eram as primeiras manifestações da estrutura estatal, que iria desenvolver-se bastante nas décadas seguintes.¹³

Para termos uma idéia do objetivo e espírito com que se criou o Conselho, vejamos o que disse Getúlio Vargas:

A instituição do Conselho Federal de Comércio Exterior correspondeu a um dos imperativos essenciais da

¹³ Conforme se verá (ao longo da análise) o conceito de *tecnocracia estatal* corresponde a um estágio novo no desenvolvimento do Poder Executivo, quando este incorpora, de modo cada vez mais sistemático e permanente, o pensamento técnico-científico e as técnicas de planejamento. Seu elemento político essencial é a *hipertrofia do Executivo*. Não se trata, pois, de uma simples aplicação do conceito de *tecnocracia*, na acepção de John K. Galbraith. Para ele, a *tecnocracia* é principalmente o grupo de técnicos que passou a ser "a inteligência orientadora, o cérebro da empresa", em substituição ao empresário, que, no passado, era "a força di-

administração do País. Durante largo período procuramos resolver os problemas do comércio exterior do Brasil, adotando fórmulas empíricas, aplicando métodos apriorísticos e sem base na realidade. A falta de um organismo centralizador, para onde convergissem e de onde irradiassem todas as medidas de estímulo e defesa da nossa produção e da sua colocação nos mercados nacionais e estrangeiros, tornava praticamente impossível o exame ponderado e o conhecimento seguras necessidades primordiais da economia nacional. Os assuntos de ordem técnica, muitos dos quais de caráter urgente e inadiável, emaranhavam-se nas redes dos departamentos oficiais. Os diferentes Ministérios, as numerosas repartições federais e estaduais, as diversas Associações fundadas para incrementar o desenvolvimento das fontes de produção e consumo funcionavam como verdadeiros compartimentos estanques, sem um ponto de referência, capaz de orientar-lhes a atividade. O Conselho Federal é, por excelência, um instrumento disciplinador. Destina-se a estudar os meios adequados para o aperfeiçoamento e expansão do nosso comércio exterior, libertando-o de óbices e entraves, amparando-o e preservando-o de modo racional. (...) A riqueza de um Estado é uma consequência das boas normas administrativas. Faz-se mister, destarte, que se examinem as possibilidades, que se proceda a um balanço ponderado das suas reservas, a fim de regular as suas operações de compra e venda. Ora, a situação do nosso País impunha, ao governo, o dever precipuo de organizar a economia brasileira, aumentando, dentro do território nacional e no estrangeiro, o escoamento dos nossos produtos. Encontraremos, assim, maio-

retora da empresa". Galbraith estava interessado em mostrar como a expansão da grande empresa (companhia ou corporação), devido aos seus interesses e tarefas nacionais e mundiais, acelerou a divisão social do trabalho na esfera da direção. E, em consequência, provocou a substituição do empresário clássico pelo grupo de técnicos que ele define como tecnocratura. "Não existe um nome para todos aqueles que participam das tomadas de decisões em grupo ou para a organização que formam. Proponho chamar a essa organização de 'Tecnocratura'. Cf. John K. Galbraith, *O Novo Estado Industrial*, trad. de Alvaro Cabral, Civilização Brasileira, 1968, p. 81.

res facilidades para vencer, pouco a pouco, as dificuldades oriundas da crise mundial¹⁴. Não nos podemos conformar... com sermos apenas um país exportador de matérias-primas, porquanto essa condição é própria de países semicolônias. Temos que tratar das nossas indústrias de transformação, da exportação de produtos manufaturados e da sua colocação nos mercados externos, de maneira a adaptar o nosso comércio às suas exigências, às suas peculiaridades e aos rumos seguidos pela sua economia. Não nos devemos vincular à doutrina uniforme, mas nos adaptarmos às condições e às necessidades de cada país no plano das relações comerciais¹⁵.

Ao longo dos anos em que desenvolveu as suas atividades, o Conselho Federal de Comércio Exterior realizou levantamentos, estudos e debates, bem como formulou sugestões, diretrizes e projetos, acerca dos principais problemas da economia brasileira. Dentre estes destacaram-se os seguintes: siderurgia, carvão mineral, combustíveis líquidos, elétrica, soda cáustica, vidro plano, cristal de rocha (quartzo), sal, pinho, erva-mate, carnes, padronização dos produtos exportáveis, nacionalização dos bancos de depósito, cooperativismo, defesa da economia nacional e portos, além de todos os aspectos básicos do comércio exterior do Brasil. Portanto, o Conselho exerceu atividades realmente importantes e complexas, procurando responder aos problemas com os quais se defrontavam o governo e alguns grupos econômicos dominantes então. Por isso, ele esteve ligado, de modo direto e indireto, a algumas das mais importantes realizações governamentais dos anos 1934-1945. Em 1943, por exemplo, o

¹⁴ Getúlio Vargas, Discurso pronunciado no dia 6 de agosto de 1934, na instalação do Conselho Federal de Comércio Exterior. Cf. Conselho Federal de Comércio Exterior, *Dez Anos de Atividade*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1944, pp. 2-3.

¹⁵ Getúlio Vargas, Discurso pronunciado no dia 8 de maio de 1939, por ocasião da posse dos novos membros do Conselho. *Ibidem*, p. 12. Consultar também: Decreto n° 24.429, de 20 de junho de 1934, que cria o referido Conselho; Getúlio Vargas, *Mensagem Apresentada ao Poder Legislativo*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1935, pp. 277-280; Rômulo de Almeida, op. cit., pp. 72-73; George W. Ythe, *Brazil: an Expanding Economy*, The Twentieth Century Fund, New York, 1949, pp. 342-44.

Presidente da República adotou a resolução do Conselho (em combinação com o parecer do Estado Maior do Exército e as sugestões do Instituto do Sal) no sentido de criar a *Companhia Nacional de Alcalis*.

Os estudos até então realizados, por iniciativa particular, para a fundação da indústria de alcalis no País, não lograram o seu objetivo. Impondo-se, no entanto, à implantação dessa indústria, pela sua importância econômica e estratégica, fazia-se mister que o Estado tomasse a si tal empreendimento, a despeito dos óbices contrapostos pelas organizações estrangeiras que controlam o mercado nacional de alcalis.¹⁶

Devido à forma pela qual desempenhou as suas funções, os problemas aos quais dedicou-se e às realizações de política econômica às quais esteve vinculado, o Conselho Federal de Comércio Exterior pode ser considerado o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental. De fato, essa foi, talvez, a primeira ocasião em que se reuniram funcionários governamentais, empresários e técnicos para estudar e propor soluções para vários problemas do sistema econômico-financeiro e administrativo nacional. Ao criar o Conselho, o poder público abandonou a atitude defensiva, em face dos dilemas e pontos de estrangulamento com os quais se defrontava a economia do País. Isto significa que o governo abandonava o princípio de proteção dos setores econômicos principalmente à defesa ou proteção dos setores econômicos instalados. Ao criar-se o Conselho, na década dos trinta, passava-se à ofensiva. Isto é, a política econômica governamental passava, também, a criar condições para a expansão e a diversificação da economia brasileira.¹⁷ Essa é a razão por que Vargas acentuou o caráter coordenador e centralizador do Conselho, em face da necessidade e urgência de "diversificar e expandir a produção".

¹⁶ Conselho Federal de Comércio Exterior, *Dez Anos de Atividade*, citada, p. 98. Consultar também: Decreto-Lei n.º 5.684, de 20 de julho de 1943, que autoriza a criação da Companhia Nacional de Alcalis; Almir de Andrade, *Contribuição à História Administrativa do Brasil*, 2 vols., Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1950, vol. I, p. 228.

¹⁷ Octavio Ianni, *Estado e Capitalismo*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1965, pp. 42-52.

Note-se, no entanto, que não foi por mero acaso que o novo padrão de política econômica governamental (estudo, organização, coordenação, análise técnico-científica, decisão, execução) começou a ser posto em prática na esfera do comércio exterior. Para uma economia dependente como a brasileira de então (fundamentalmente economia primária exportadora, ou "semicolonial", como disse Vargas) os problemas surgidos nas relações comerciais e financeiras externas eram os problemas principais. Por isso, foi a partir das atividades do Conselho Federal de Comércio Exterior que o governo construiu uma nova compreensão das condições e possibilidades emergentes na economia brasileira, como um subsistema do capitalismo mundial.

Vejamos, agora, outra manifestação típica dessa etapa de reformulação das relações entre o Estado e o sistema econômico.

O problema siderúrgico brasileiro já fora colocado, na década dos vinte, como um dos dilemas centrais da economia brasileira. Por um lado, a companhia inglesa *Itabira Iron Ore Company* monopolizava as melhores jazidas do País e detinha o privilégio de exclusividade no percurso ferroviário de Minas Gerais (onde se localizavam as jazidas) ao Porto de Vitória, para o escoamento do minério. Isto é, a empresa funcionava nos moldes típicos de um enclave, ao provocar a exportação sistemática do excedente econômico produzido por essa mineração.¹⁸ Em consequência, não provocava reflexos dinâmicos na economia do Brasil. Por outro lado, a Primeira Guerra Mundial e as outras crises que atin-

¹⁸ No caso da economia primário-exportadora mineral — escreveu Antônio Barros de Castro — as minas e os centros urbanos funcionam como *cunha*, "em que a renda proveniente das exportações chega e retorna ao resto do mundo através de importações". Cf. "Raízes Históricas dos Desequilíbrios Regionais em Economias Subdesenvolvidas", comunicação apresentada por Antônio Barros de Castro ao I Congresso Brasileiro de Desenvolvimento Regional, Rio de Janeiro, 1965. Citação da p. 3. Ainda quanto ao caráter da economia de enclave: Celso Furtado, *A Economia Brasileira*, Editora A Noite, Rio de Janeiro, 1954; Hla Myint, *The Economics of the Developing Countries*, Frederick A. Praeger, New York, 1966.

giram o setor externo da economia brasileira, particularmente a Depressão Econômica Mundial, haviam reaberto a questão das relações entre o sistema de transporte ferroviário, a indústria siderúrgica e a defesa nacional. Ao mesmo tempo, essas crises, associadas à diferenciação crescente do sistema econômico brasileiro, punham em evidência as relações necessárias entre indústria de base, sistema de transporte, defesa nacional e desenvolvimento econômico.

Depois, com a Revolução de 1930 e a ascensão de novas classes sociais à esfera das decisões políticas, reabriu-se o debate em torno do problema da criação da indústria siderúrgica no Brasil. Já se tornara bastante evidente a inconveniência da solução adotada até aquele momento: exportar minério para criar capacidade de importar manufaturados. Assim, por exemplo, o País importava trilhos que se produziam no exterior com minério oriundo do Brasil. Era necessário, pois, quebrar esse elo de dependência. Por isso, o debate realizado nos meios governamentais, empresariais e militares foi colocado nos seguintes termos: criar usinas siderúrgicas de porte médio ou criar a grande siderurgia? Autorizar ou não a participação do capital estrangeiro? Criar empresa privada, mista ou estatal?

Diante dessa situação, os governantes, militares, empresários, políticos e técnicos empenharam-se em encontrar uma solução para o problema. Para termos uma idéia da importância atribuída ao assunto e dos interesses divergentes que se achavam em jogo, basta mencionar os diversos órgãos em que se debatem o problema siderúrgico nacional, depois de 1930: Comissão Nacional de Siderurgia, Congresso Nacional, Liga de Defesa Nacional, Sociedade Amigos de Alberto Torres, Conselho Técnico de Economia e Finanças, do Ministério da Fazenda e Conselho Federal de Comércio Exterior. A partir desse debate (envolvendo levantamentos de dados, estudos e análises técnico-científicos, implicações econômicas, políticas e militares) formularam-se as principais diretrizes a serem adotadas pelo poder público. Dentre essas diretrizes destacavam-se as seguintes:

A criação de um monopólio estatal para a exportação dos minérios de ferro e de manganes; a preferência do

regime estatal para a exploração da indústria siderúrgica, como meio mais eficiente de defesa econômica e militar do País, admitindo-se o regime parastatal somente com a preponderância da União; a condenação formal do "regime de concessão", quer para exportação de minério, quer para exploração industrial do ferro, como contrário aos altos interesses da Nação; a criação de um órgão autônomo, para organizar, dirigir e controlar a instalação e o funcionamento de todos os serviços afins à exploração de minério de ferro e manganes e à indústria siderúrgica; a formal condenação da concessão à Itabira Iron Ore Company, considerada, além de prejudicial, perigosa aos interesses da defesa e segurança nacionais, como aliás, já o haviam proclamado também os pareceres do Estado Maior do Exército, do Estado Maior da Armada e do Conselho do Almirantado.¹⁸

Em seguida, no ano de 1939, o governo brasileiro nomeou um delegado (o então Cel. Edmundo de Macedo Soares e Silva) para desenvolver conversações com a *United States Steel Corporation*. Os resultados dessas conversações consubstanciaram-se no "Relatório Conjunto das Comissões Brasileira e Americana". Logo depois, entretanto, eclodiu a guerra na Europa. Em consequência, iniciou-se a conversão da economia norte-americana para uma economia de guerra. Por isso, aquelas conversações foram abandonadas. Em 1940, todavia, o governo brasileiro instituiu a Comissão

¹⁸ Almir de Andrade, op. cit., vol. II, pp. 134-35. Consultar também: *Economia de Guerra no Brasil* (O que fez a Coordenação da Mobilização Econômica), 6 vols., Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1946 a 1948, vol. IV, pp. 21-240; Gen. Edmundo de Macedo Soares e Silva, *O Movimento da Indústria Pesada e o Progresso Econômico do Brasil*, Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, 1955; John D. Wirth, *The Politics of Brazilian Development: 1930-1954*, Stanford University Press, Stanford, 1970, esp. pp. 71-129; Humberto Bastos, *A Conquista Siderúrgica no Brasil*, Livraria Martins Editora, S. Paulo, 1959; Oney Duarte Pereira, *Ferro e Independência*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1967; Conselho Federal de Comércio Exterior, *Dez Anos de Atividade*, citada, pp. 39-54; Werner Baer, *The Development of the Brazilian Steel Industry*, Vanderbilt University Press, Nashville, 1969; *A Grande Siderurgia e a Exportação de Minério de Ferro Brasileiro em Larga Escala*, Conselho Técnico de Economia e Finanças, Ministério da Fazenda, 1938.

Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, para elaborar o programa de construção de uma usina siderúrgica de grandes proporções. Em seguida, no ano de 1941, criou-se a Companhia Siderúrgica Nacional, que, depois, instalou a usina em Volta Redonda.

A Companhia Siderúrgica Nacional, criada... por força do Decreto-lei nº 3 002, de 30 de janeiro de 1941, que aprovou o plano siderúrgico nacional, constituiu-se sob a forma de uma sociedade anônima, com o capital inicial de 500 milhões de cruzeiros, totalmente brasileiro, distribuído por ações ordinárias e ações preferenciais — sendo as ordinárias subscritas pelo Tesouro Nacional e por mais de 22 000 brasileiros, e as preferenciais por alguns Institutos de Pensões e Aposentadorias e pelas Caixas Econômicas Federais do Rio de São Paulo.

O Import and Export Bank, de Washington, concedeu também à Companhia um crédito de 45 milhões de dólares, para a aquisição de máquinas e equipamento nos Estados Unidos²⁰.

Parece que o governo brasileiro estava procurando extrair vantagens econômicas da adesão às "nações aliadas", na luta contra o nazi-fascismo. As exigências da economia de guerra (defesa nacional e indústria de base) precipitaram a criação das condições finais à instalação da "grande siderurgia". Conforme escreveu o Gen. Edmundo Macedo Soares, "a usina foi iniciada quando, politicamente, isso se tornou possível"²¹.

Note-se que a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Nacional de Alcalis constituiram-se como empresas estatais. Além disso, eram empresas de grandes proporções (em capital, tecnologia, organização, pessoal especializado etc.), consideradas as dimensões do sistema econômico brasileiro de então. E, ainda, tratava-se de empresas voltadas para setores básicos da economia. Por esses motivos, é de supor-se que o governo e os grupos dominantes na época estavam empenhados em criar condições infra-estru-

turais tanto para o desenvolvimento econômico em geral (particularmente industrial) como para a emancipação econômica do País.

Em suma, boa parte da política econômica governamental dos anos 1930-45 refletia principalmente os interesses de grupos econômicos e políticos, bem como de membros do próprio governo, com o objetivo de reformular a dependência estrutural que caracterizava o subsistema econômico brasileiro na época²². Também alguns estudos e debates realizados dentro e fora do aparelho estatal revelavam o empenho de grupos e partidos no sentido de manter, reformular ou destruir relações e estruturas de dependência produzidas nas décadas anteriores à Revolução de 1930. Em graduações diversas, isso foi revelado nos debates havidos, nas medidas adotadas e nos órgãos públicos criados para fazer face aos problemas siderúrgico, petrolífero e cafeeiro, entre outros.

²⁰ Existe dependência estrutural sempre que relações e estruturas econômicas e políticas de um país estão determinadas pelas relações e estruturas de tipo imperialista. A dependência estrutural corresponde à manifestação concreta, no interior da sociedade subordinada, de relações e estruturas políticas e econômicas geradas pelo imperialismo. A propósito desse conceito, consultar: Octavio Ianni, *Imperialismo y Cultura de la Violencia en América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1970, esp. caps. I e II; Octavio Ianni, *O Colapso do Populismo no Brasil*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1968, esp. cap. X; Paul A. Baran, *A Economia Política do Desenvolvimento Econômico*, trad. de S. Ferreira da Cunha, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1960, esp. caps. V, VI e VII; Charles Bettelheim, *Planification et Croissance Accélérée*, François Maspero, Paris, 1967, esp. pp. 31-43; Espartaco, "La Crisis Latinoamericana y su Marco Externo", *Desarrollo Económico*, vol. 6, nº 22-23, Buenos Aires, 1966, pp. 319-354; Osvaldo Sunkel, "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa", *Estudios Internacionales*, año I, nº 1, Santiago, 1967; Anibal Quijano D., "Dependencia, Cambio Social y Urbanización en Latinoamérica", *Revista Mexicana de Sociología*, año XXX, nº 3, México, 1968, p. 525-570; Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependencia e Desenvolvimento na América Latina*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1970, esp. cap. VI; Andre Gunder Frank, James D. Cockcroft e Dale L. Johnson, *Economía Política del Subdesarrollo en América Latina*, Ediciones Sigmas, Buenos Aires, 1970, esp. pp. 43-67 e 93-132; Theotonio dos Santos, *Dependencia Económica y Cambio Revolucionario*, Editorial Nueva Izquierda, Caracas, 1970; Tomas Amadeo Vasconi, *Dependencia y Superestructura*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1970.

²⁰ Almir de Andrade, *op. cit.*, vol. II, p. 138.
²¹ Transcrição de Camy Duarte Pereira, *op. cit.*, p. 52.

3. A POLÍTICA OPERÁRIA

A legislação trabalhista adotada pelo governo federal nos anos 1930-45 inspirou-se em razões políticas. Ela foi proposta e aplicada com o objetivo precípuo de sistematizar e formalizar as relações políticas entre as classes sociais urbanas. Em especial, tratava-se de pacificar as relações entre os vendedores e compradores de força de trabalho no mercado urbano (setores secundário e terciário). É que as classes sociais urbanas começavam a desenvolver novas técnicas de ação política, em suas reivindicações econômicas e políticas. Desde a Primeira Guerra Mundial haviam se intensificado os movimentos e as lutas operárias. Entretanto, o governo e os compradores de força de trabalho pouco se interessavam pela institucionalização dos direitos e obrigações nas relações políticas e econômicas entre empregados e empregadores. Aliás, até 1930 predominava no governo e entre os compradores de força de trabalho quase que a mesma concepção oligárquica de poder e mando característica da sociedade agrária de então. Essa era a razão por que antes da Revolução de 1930 as leis trabalhistas eram principalmente *leis repressivas*²³. Foi a ascensão das classes sociais urbanas, com a deposição do Governo Washington Luís, em 1930, que criou novas condições sociais e políticas para a conversão do Estado oligárquico em Estado burguês. Esse foi o contexto em que o Governo Getúlio Vargas, nos anos 1930-45, passou a pôr em prática novas diretrizes políticas,

²³ Antônio dos Santos Figueiredo, *A Evolução do Estado no Brasil*, Emp. Indust. Gráf. do Porto, 1926; Everardo Dias, *História das Lutas Sociais no Brasil*, Editora Edagile, S. Paulo, 1962; Astrogilho Pereira, *Formação do PCB*, Vitória, Rio de Janeiro, 1962; Octavio Ianni, *Industrialização e Desenvolvimento Social no Brasil*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1963, esp. cap. IX; Axis Simão, *Sindicato e Estado*, Dominus Editora, S. Paulo, 1966; José Albertino Rodrigues, *Sindicato e Desenvolvimento no Brasil*, Difusão Européia do Livro, S. Paulo, 1968; Abguar Bastos, *História da Política Revolucionária no Brasil*, (1900-1932), Conquista, Rio de Janeiro, 1969; Edgar Rodrigues, *Socialismo e Sindicalismo no Brasil*, Laemmert, Rio de Janeiro, 1969; Alberto da Rocha Barros, *Origens e Evolução da Legislação Trabalhista*, Laemmert, Rio de Janeiro, 1969.

quanto às relações entre assalariados e empregadores. Aliás, essas diretrizes foram elaboradas aos poucos, e aperfeiçoadas, ao longo desses anos.

Faz-se mister congregar todas as classes, em uma colaboração efetiva e inteligente. Ao direito cumpre dar expressão e forma a essa aliança capaz de virar a derrocada final. Tão alevantado propósito será atingido quando encontrarmos, reunidos numa mesma assembleia, plutocratas e proletários, patrões e sindicalistas, todos representantes das corporações de classe, integrados, assim, no organismo político do Estado²⁴.

Num País sem espírito associativo, onde os projetos de legislação social não tinham andamento nas Câmaras e onde apenas logravam execução algumas leis de assistência, a organização do trabalho impunha, como providência elementar de parte do Estado, orientar e promover a coordenação das classes patronais e operárias em órgãos permanentes, legalmente constituídos, visando à defesa dos seus próprios interesses e à solução suasória dos dissídios de classe²⁵.

O Estado não compreende, nem permite, antagonismos de classes nem explosões violentas de luta; para esse fim, criou órgãos reguladores, que não só coordenam as relações, como dirimem divergências e conflitos entre as diferentes classes sociais²⁶.

Dissolvidos os partidos múltiplos e desaconselhável o Partido Único, só há uma orientação possível ao Estado Autoritário: procurar as fontes da democracia nas classes organizadas através dos seus órgãos mais legi-

²⁴ Getúlio Vargas, *As Diretrizes da Nova Política do Brasil*, Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1942, p. 209; citação do discurso proferido em 4 de maio de 1931.

²⁵ Getúlio Vargas, *Mensagem Apresentada ao Poder Legislativo*, em 3 de maio de 1935, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1935, p. 101.

²⁶ Getúlio Vargas, *As Diretrizes da Nova Política do Brasil*, citada, p. 228; citação do discurso proferido em 30 de novembro de 1938.

timos de expressão: associações profissionais, instituições sociais e corporações de cultura²⁷

Essas foram as razões políticas alegadas para a adoção de uma legislação trabalhista que viesse a "estabelecer a harmonia e a tranqüilidade entre empregados e empregadores" no Brasil²⁸. É claro que as razões políticas algumas vezes não eram senão alegações de cunho ideológico. Mas também é verdade que essas alegações exprimiam a tendência dominante na política operária do governo. Aliás, a legislação trabalhista efetivamente adotada e aplicada nos anos 1930-45 revela alguma congruência com aquela ideologia. Isto é, no cerne da doutrina da "paz social" havia uma política de controle e dominação da atividade e organização política do proletariado. Isso é o que transparecia nas leis, decretos e dispositivos constitucionais daqueles anos.

Assim, em 26 de novembro de 1930, pelo Decreto 19.443, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Destinou-se ele, entre outros fins, a "superintender a questão social, cuidando do amparo necessário aos trabalhadores nacionais"²⁹. Depois, a 4 de fevereiro de 1931, pelo Decreto 19.671-A, criou-se o Departamento Nacional do Trabalho, com o objetivo de "promover medidas de previdência social e melhorar as condições gerais do trabalho"³⁰. Entretanto, foi o Decreto 19.770, de 19 de março de 1931, que se destinou especificamente a regular "a sindicalização das classes patronais e operárias". Nessa ocasião, já se estabelecem, de modo bastante explícito, os vínculos e obrigações do sindicato, em face do Estado.

Terá o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, junto aos sindicatos, às federações e confederações, delegados com a faculdade de assistirem às assembleias-

gerais e a obrigação de, trimestralmente, examinar a situação financeira dessas organizações, comunicando ao Ministério, para os devidos fins, quaisquer irregularidades ou infrações do presente decreto³¹.

Estava em curso o processo de esvaziamento do conteúdo político do sindicato. Ou melhor, o sindicato começava a adquirir novo conteúdo político, como elemento essencial do sistema político-administrativo estatal. Devido às condições privilegiadas daqueles que controlavam o aparelho estatal (ou que nele estavam representados) a formalização da organização e atividade sindical estava sendo realizada em conformidade com objetivos e meios que escapavam ao controle do próprio operariado. Não há dúvida de que em geral houve representantes operários participando nas comissões que elaboravam sugestões ou anteprojetos para decretos e leis trabalhistas. Mas essas comissões eram sempre constituídas segundo as conveniências da doutrina da "paz social", ou "ordem e trabalho", destinada primordialmente a favorecer a expansão da empresa privada³².

As leis, há pouco decretadas, reconhecendo essas organizações (sindicais), tiveram em vista, principalmente, seu aspecto jurídico, para que, em vez de atuarem como força negativa, hostis ao poder público, se tornassem, na vida social, elemento proveitoso de cooperação no mecanismo dirigente do Estado³³.

É óbvio que os decretos, leis e dispositivos constitucionais atendiam a várias dentre as reivindicações econômicas e políticas do operariado. Desde 1930, estabeleceram-se ou re-

²⁷ Art. 15, do Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931. Cf. José Albertino Rodrigues, *op. cit.*, p. 81.

²⁸ "Foi a Revolução de 30 que trouxe o espírito de colaboração técnica dos órgãos representativos das classes produtoras. No ministério Salgado Filho, esta foi a praxe invariável e nenhuma lei saiu de ter a participação direta dos órgãos de classes, como membros componentes das comissões elaboradoras de anteprojetos". Cf. Oliveira Vianna, *Problemas de Política Objetiva*, 2ª edição, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1947, p. 195 (nota). Cf. Getúlio Vargas, *op. cit.*, p. 209. Citação do discurso proferido em 4 de maio de 1931.

²⁹ Oliveira Vianna, *O Idealismo da Constituição*, 2ª edição, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1939, p. 211.

³⁰ Getúlio Vargas, *As Diretrizes da Nova Política do Brasil*, citada, p. 227.

³¹ Evaristo de Moraes Filho, *O Problema do Sindicato Único no Brasil*, Editora A Noite, Rio de Janeiro, 1952, p. 217.

³² *Ibidem*, p. 217.

formularam-se direitos trabalhistas tais como os seguintes: salário mínimo; jornada máxima de oito horas de trabalho; igualdade salarial, sem distinção de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; repouso semanal remunerado; férias anuais remuneradas; proibição de trabalho noturno a menores de 16 anos; proibição de trabalho a menores de 14 anos; assistência médica ao trabalhador e à gestante; carteira profissional; regras jurídicas para a criação e o funcionamento de sindicatos, federações e confederações; etc. Em poucos anos, pois, o sindicalismo brasileiro passava a fazer parte intrínseca do sistema político-administrativo estatal³⁶.

Em 1943, toda essa legislação foi reelaborada, ampliada e sistematizada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A partir de então, todos os aspectos organizatórios e funcionais mais importantes da atividade sindical passaram a depender diretamente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O Ministério legalizava a existência e o funcionamento do sindicato; fiscalizava a eleição sindical e empossava a diretoria eleita. Como dissera Getúlio Vargas em 1931, ao enunciar as preliminares da política operária governamental, a nova legislação trabalhista tinha a finalidade precípua de fazer as organizações sindicais "compartilharem da organização política", tornando-as "elemento proveitoso de cooperação no mecanismo dirigente do Estado"³⁷. Entretanto, para que essa "cooperação" se tornasse efetiva, era necessário desenvolver e aperfeiçoar os vínculos entre o sindicato e o aparelho estatal.

³⁶ Consultar: Decreto 19.443, de 26 de novembro de 1930, que cria o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; Decreto 19.671-A, de 4 de fevereiro de 1931, que institui o Departamento Nacional do Trabalho; Decreto 19.770, de 19 de março de 1931, que regula a sindicalização das classes patronais e operárias; Decreto 24.694, de 12 de julho de 1934, que dispõe sobre os sindicatos profissionais; Constituição de 16 de julho de 1934, arts. 120 e 121; Constituição de 10 de novembro de 1937, arts. 138 e 139; Decreto-Lei 1.402, de 5 de agosto de 1939, que regula a associação em sindicato; Emílio Semanha LePAGE, *Legislação Trabalhista*, 3 fascículos, Schmidt Editor, Rio de Janeiro, 1938; A. F. Cesarino Júnior, *Direito Corporativo e Direito do Trabalho*, Livraria Martins Editora São Paulo, 1940.

³⁷ Getúlio Vargas, *As Diretrizes da Nova Política do Brasil*, citada, p. 209.

Assim, por exemplo, a Consolidação das Leis do Trabalho estabeleceu que os recursos financeiros indispensáveis ao funcionamento do sindicato deveriam ser gerados pelo imposto sindical. Esse imposto anual era devido por todo assalariado, fosse ou não sindicalizado; e correspondia à remuneração de um dia de trabalho de cada empregado. Note-se, no entanto, que esse imposto era depositado nas agências do Banco do Brasil, que estabelecimentos bancários nacionais (indicados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), os quais, por sua vez, deveriam depositar as importâncias arrecadadas no Banco do Brasil.

O Banco do Brasil abrirá uma conta-corrente especial com juros, do imposto sindical, em nome de cada uma das entidades sindicais, a que couber o imposto sindical, reconhecidas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que, para esse fim, o identificará das seguintes ocorrências: reconhecimento, fechamento, eleição, suspensão e destituição de diretores³⁸.

Como vemos, a política operária adotada pelo governo nos anos 1930-45 implicava uma progressiva e sistemática vinculação do sistema sindical ao "mecanismo dirigente do Estado". A seu modo, o governo brasileiro também estava incorporando as lições trabalhistas e contra-revolucionárias do governo fascista italiano³⁹.

Entretanto, as razões políticas do governo não esgotam o significado da legislação trabalhista dos anos 1930-45. Para compreender a significação total da legislação trabalhista adotada nesses anos precisamos examinar também as condições econômicas então existentes.

³⁸ Art. 588 da Consolidação das Leis do Trabalho, instituída pelo Decreto-lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943. Consultar também os arts. 578 a 597. Cf. *Consolidação das Leis do Trabalho*, 2.ª edição, Edição Saraiva, São Paulo, 1955.

³⁹ A filiação fascista da legislação trabalhista brasileira foi examinada pelos seguintes autores: A. F. Cesarino Júnior, op. cit.; Evaristo de Moraes Filho, op. cit.; Alberto da Rocha Barros, op. cit.; Sobrinho, *o sindicalismo fascista*, consultar: L. Rosenstock-Franck, *La Economía Corporativa Fascista Doctrinal y Práctica*, trad. do francês por Florentino M. Torner, M. Aguillar Editor, Madrid, 1934; Guido Bortolotto, *Política Corporativa*, segunda edição, Utrico Hoepli, Milano, 1937.

Convém lembrar, novamente, que a Primeira Guerra Mundial (1914-18), a Grande Depressão Econômica (1929-33) e a Segunda Guerra Mundial (1939-45) haviam favorecido a expansão e diferenciação da estrutura econômica brasileira. Nessas décadas, ocorreram vários surtos de industrialização, além de ter-se acelerado o crescimento populacional dos centros urbanos.

Durante os anos 30, a produção industrial continuou a crescer, alcançando, no fim da década, níveis mais de 60 por cento acima de 1929. Isto foi possível graças à proteção proporcionada pelas persistentes dificuldades no comércio exterior, de vez que os preços dos produtos exportáveis só se recuperaram com extrema lentidão³⁸.

As reduzidas receitas de exportação provocavam restrições às importações, proporcionando mercado protegido às indústrias que com elas competiam; por outro lado, a defesa da renda interna do setor café injetava na economia o poder de compra necessário a sustentar a demanda dos produtos manufaturados³⁹.

A indústria também foi beneficiada pela guerra através do virtual desaparecimento da competição estrangeira, particularmente pela carência total de produtos cujo suprimento provinha, até então, exclusivamente do exterior. Além de passarem a ter o mercado interno a seu inteiro dispor, muitas indústrias brasileiras vitam-se chamadas a preencher o vácuo deixado em outros países pela perda de contato com seus fornecedores tradicionais de produtos manufaturados. Assim, a exportação de tais artigos tornou-se, pela primeira vez, um item ponderável na pauta exportadora do País⁴⁰.

A expansão mais notável se deu na indústria têxtil, que passou a exportar para outros países latino-americanos e até mesmo para algumas nações africanas. As indústrias metalúrgicas e de máquinas expandiram-se em São Paulo, e, por volta do período final da guerra,

verificou-se a instalação da usina siderúrgica governamental de Volta Redonda, que abriu caminho para novas e importantes etapas no desenvolvimento industrial do Brasil⁴¹.

Além dessa expansão industrial, as exigências da economia de guerra das "nações aliadas" (incluindo-se aí o Brasil e os Estados Unidos) criaram novos estímulos à produção e exportação de produtos minerais e extrativos. Em consequência, nos anos 43-45 acentuou-se ainda mais a expansão das atividades produtivas no País. Aliás, durante todo o período 1930-45 houve uma expansão real das forças produtivas no Brasil. Esse foi o contexto econômico em que se desenvolveu a legislação trabalhista e a política operária governamental.

Note-se, entretanto, que essa política destinava-se, também, a preservar a massa operária (então em fase de expansão no País) de uma excessiva pauperização. Ao mesmo tempo que o governo formalizava as condições políticas de oferta e demanda no mercado de força de trabalho, ele também estabelecia os limites inferiores de exploração do operariado. Referindo-se à legislação trabalhista adotada durante a ditadura do Estado Novo (1937-45), Ignácio Rangel escreveu o seguinte:

Esse direito trabalhista não se limitava a criar uma estabilidade de tipo corporativo ou feudal, no pessoal da empresa. Impunha às massas trabalhadoras, compulsoriamente, uma *organização*. Ora, era inevitável que essa organização fosse usada como instrumento de *pressão econômica* e de *ação política*, pelas massas trabalhadoras. Graças a isso, o padrão salarial tornou-se *relativamente* independente das condições criadas pela *pressão* de um enorme exército industrial de reserva, isto é, do desemprego urbano, suscitado pela transferência de populações deslocadas na agricultura⁴².

³⁸ Werner Baer, *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil*, trad. de Paulo de Almeida Rodrigues, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1966, p. 25.

³⁹ *Ibidem*, p. 25.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 28.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 29-30.

⁴² Ignácio Rangel, *A Infilção Brasileira*, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1963, pp. 44-45. Ainda quanto às condições de oferta e demanda de força de trabalho nos anos da Segunda Guerra Mundial, consultar: Martins Gomide, *A Coordenação Econômica e a sua Legislação*, Rio de Janeiro, 1943 (sem indicação de editora), pp. 49-50, 87-88, 113-114 e 141-142.

De fato, esse era o significado real de direitos tais como salário mínimo, estabilidade no emprego, aviso prévio, descanso semanal e férias anuais remunerados, etc. Isto é, a política operária contida na legislação trabalhista favorecia, em certa escala, também aos próprios trabalhadores. A despeito disso, no entanto, as condições reais de vida de algumas categorias operárias não melhoraram, nos anos 1930-45. Ao contrário, essas condições pioraram.

Quadro 1

ÍNDICES DO SALÁRIO REAL (1914-1945)

Estado da Guanabara

Ano	Operário comum	Operário qualificado	Funcionário padrão E	Funcionário padrão O	Ferrovário
1914	100	100	100	100	100
1928	91	63	76	76	100
1940	79	...	78	59	100
1945	63	44	77	48	91
1952	84	48	76	33	91

Fonte: *Desenvolvimento & Conjuntura*, Ano V, N.º 7, Rio de Janeiro, julho de 1961, p. 75. Excerto para o salário real do ferrovário, cuja base é 1940, os outros índices têm por base 1914.

Como vemos, a interferência do Estado nas relações entre os operários e empresários não evitou a pauperização de boa parte do proletariado. Aliás, também uma parte da classe média (funcionalismo público e privado) teve o seu salário real rebaixado nesses anos. Ao mesmo tempo, entretanto, a atuação governamental delimitou as condições, as possibilidades e os limites da atividade sindical do operariado. Mais que isso, a política operária do governo brasileiro nos anos 1930-45 vinculou o sindicato ao aparelho estatal, como elemento básico das estruturas de dominação (política) e apropriação (econômica) vigentes na época. Essa era uma das

manifestações mais importantes da presença do Estado no sistema econômico do País.⁴²

4. ORIGENS DA IDEOLOGIA E PRÁTICA DO PLANEJAMENTO

É muito provável que a técnica de planejamento, enquanto instrumento de política econômica estatal, tenha começado a ser incorporada pelo poder público, no Brasil, durante a Segunda Guerra Mundial (1939-45). Ao menos, foi nessa época que a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes, como técnica "mais racional" de organização das informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras. De fato, nesses anos discutiram-se (em âmbito governamental e empresarial, em termos técnico-científicos e políticos) a conveniência, os limites e os riscos da adoção dessa técnica. Analisaram-se, então, os argumentos relacionados com questões tais como as seguintes: a crescente interferência estatal nas decisões sobre assuntos econômico-financeiros; a adoção e a elaboração da política econômica governamental planificada; o papel do poder público na criação de condições (financeiras, técnicas, jurídicas etc.) para a expansão e a diversificação do setor privado da economia do País; as novas exigências econômicas da defesa

⁴² Quando este conceito (estatismo) prevalece, o Estado interviria ativamente nas relações trabalhistas; em primeiro lugar para proteger a mão-de-obra industrial com toda a sorte de seguro social, organizando uma forma de paternalismo estatal, e então quando os operários se tornarem muito fortes ou independentes, controlá-los, cortá-los as asas e combater as formas ostensivas de protesto através do arbitramento compulsório de disputas trabalhistas e outros meios". Cf. Clark Kerr, John T. Dunlop, Frederick H. Harbison e Charles A. Myers, *Industrialismo e Sociedade Industrial* (Os Problemas das Relações entre os Sindicatos dos Trabalhadores e a Certança no Crescimento Econômico), tradução de Alfredo Mourinho dos Reis e Artur Luis Pinheiro Guimarães, Centro de Publicações Técnicas da Aliança (Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil, USAID), Rio de Janeiro, 1963, p. 115.

nacional. Não se pense, todavia, que esses problemas foram propostos de uma só vez e em nível teórico. Ao contrário, eles se colocaram de modo "desordenado" e em função de dilemas práticos.

Aliás, medidas de tipo intervencionista já eram adotadas pelos governantes brasileiros nas décadas anteriores a 1930. Desde o princípio do século XX, o poder público passou a adotar diretrizes cada vez mais elaboradas e tecnicamente mais rigorosas para fazer face a problemas tais como os seguintes: proteger ou estimular os setores econômicos já instalados da economia nacional; formalizar o mercado de fatores da produção; e, também, controlar as relações sociais de produção. Nessa linha de atuação, foram postas em prática, com maior ou menor sucesso, as seguintes políticas governamentais: plano de recuperação econômico-financeira, do Governo Campos Salles (1898-1902), conduzido por seu Ministro da Fazenda, Joaquim Murinho; plano de defesa e valorização do café, segundo os termos do Convênio de Taubaté (1906), formulado pelos governos dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo; vários planos de obras contra as secas, realizados principalmente pelos governos federais, desde o princípio do século vinte; legislação trabalhista, para disciplinar, controlar e reprimir as reivindicações econômicas, sociais e políticas do nascente proletariado. Além dessas atividades, os governantes brasileiros solicitaram (ou aceitaram) as missões inglesas chefiadas por Edwin Montagu (1923) e Otto E. Niemeyer (1931), as quais analisaram a situação econômico-financeira do Brasil e fizeram recomendações de política orçamentária, financeira e econômica. Em boa parte, tratava-se de salvaguardar os interesses ingleses no comércio com o Brasil. Aliás, paralelamente às realizações do poder público brasileiro, já vinham sendo debatidos, também, o protecionismo alfandegário, para o nascente parque manufatureiro, e o intervencionismo estatal. Em outros termos, desde o começo do século XX debatiam-se e combatiam-se as políticas econômicas governamentais inspiradas ou influenciadas pela doutrina liberal⁴⁴.

⁴⁴ Quanto às relações entre o poder público e o sistema econômico, durante a segunda metade do século XIX, merece destaque especial a política imigratória, levada a efeito sob a orientação do governo

Essa foi a experiência acumulada nas décadas anteriores à Revolução de 1930. Não se pense, todavia, que as relações entre o Estado e a Economia alteraram-se de modo repentino e completo. Houve marchas e contramarchas, nos anos que se sucederam à Revolução. Entretanto, a despeito das ambigüidades e lutas ideológicas e práticas de governantes, empresários e técnicos (responsáveis pela formulação, execução e controle da política econômica governamental) o poder público foi levado a participar de modo cada vez mais amplo e sistemático na economia do País. É o que transparece também nas Constituições brasileiras de 1934 e 1937.

Note-se que as Constituições de 1891 e 1926 eram bastante influenciadas pela doutrina liberal, tanto com referência à noção de "democracia representativa" como quanto às relações entre o poder público e as atividades econômicas. Assim, por exemplo, a Constituição de 1891 estabelecia que "as minas pertencem aos proprietários do solo" (art. 72, § 17). Na Constituição de 1926, no entanto, já se introduz uma restrição. Continua válido o princípio de que as minas pertencem ao proprietário do solo, mas fica estabelecido que "as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existem não podem ser transferidas a estrangeiros" (art. 72, § 17). Na Constituição de 1934, por seu lado, adotaram-se explicitamente os princípios nacionalista e intervencionista, em contraposição à orientação liberal das constituições anteriores.

○ aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende da autori-

central, em cooperação com cafeicultores e governos provinciais (e estaduais, depois da Proclamação da República, em 1889). Consultar: *Estrangeiros* (Legislação e Bibliografia), 2 vols., edição do Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Rio de Janeiro, 1950, esp. volume 1, pp. 3-129; J. Fernando Carneiro, *Imigração e Colonização no Brasil*, edição da Faculdade Nacional de Filosofia, Rio de Janeiro, 1950; Cato Prado Júnior, op. cit., esp. cap. 19 (Imigração e Colonização); Cato Prado, *Formação Econômica do Brasil*, 7ª edição, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1967, Quarta Parte (Economia de transição para o trabalho assalariado).

zação ou concessão federal, na forma da Lei. (§ 1º) As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou co-participação nos lucros. (...) (§ 4º) A Lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do País (Constituição de 1934, art. 119).

A Constituição de 1937, por fim, outorgada pela ditadura instituída com o *Estado Novo*, sob Getúlio Vargas, manteve as mesmas diretrizes nacionalista e intervencionista. Foi, entretanto, mais explícita, ao enunciar a possibilidade de atuação do poder público em qualquer esfera da Economia.

A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado.

A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta (Constituição de 1937, art. 135).

Como se depreende desse texto constitucional, em 1937 o Estado estava sendo preparado para assumir funções econômicas mais complexas e ativas⁴⁵. Note-se a referência explícita aos seguintes problemas: a possibilidade de gestão direta, por parte do poder público; as "razões de Estado" impondo-se sobre os conflitos entre capital e trabalho, para defender os interesses superiores da Nação; e a necessidade de estabelecerem-se as normas adequadas ao funcionamento mais eficiente dos mercados de capital e força de trabalho, isto é, os fatores da produção. Essas foram, em boa parte,

⁴⁵ Convém lembrar aqui os dados apresentados no item anterior, sobre a ação concreta do poder público nos anos 1930-45.

as razões que inspiraram a criação do *Conselho da Economia Nacional*, no âmbito da própria Constituição de 1937. Isto é, o mesmo governo que conferia novas funções econômicas ao Estado, criara um órgão destinado a colher dados, realizar estudos, emitir pareceres sobre projetos de iniciativa governamental e apresentar recomendações para as políticas agrícola, industrial, comercial, de transportes, financeira, administrativa, trabalhista e educacional. Composto por representantes dos vários ramos da produção (empregadores e empregados), o Conselho da Economia Nacional tinha ainda como atribuição:

Organizar, por iniciativa própria ou proposta do governo, inquérito sobre as condições do trabalho, da agricultura, da indústria, do comércio, dos transportes e do crédito, com o fim de incrementar, coordenar e aperfeiçoar a produção nacional (art. 61).

É óbvio que o Estado era levado a atuar sempre que surgiam as crises econômicas, financeiras e trabalhistas. A medida que se expandiam o setor terciário urbano e a industrialização incipiente, aumentava a classe média, o proletariado e a burguesia industrial. Em consequência, surgiam novos interesses econômicos, sociais e políticos. Conforme se intensificava a divisão social do trabalho e diversificava-se a sociedade urbana, o Estado era levado a defrontar-se com problemas e dilemas novos e, muitas vezes, mais complexos.

Essas relações e correspondências entre as transformações da sociedade e do Estado (como componentes do mesmo sistema global) manifestavam-se de modo aberto nas situações de crise. E a Segunda Guerra Mundial produziu uma crise particularmente profunda no conjunto do sistema econômico e político.

No nível do sistema econômico e financeiro, a Guerra Mundial de 1939-45 colocou o Brasil diante de problemas tais como os seguintes: a) Cairam repentinamente as exportações de café, cacau, madeira, laranja, banana etc., devido ao isolamento dos mercados externos mais importantes. Em consequência, cresceram desmedidamente os estoques e bai-

xaram os preços. b) Tornaram-se escassos os produtos importados, tais como carvão, gasolina, óleo combustível, máquinas, metais etc. c) Cresceu rapidamente a demanda de material bélico ou importante para a mobilização militar. d) Verificou-se uma onda inflacionária, com agravamento da situação econômica e social dos assalariados urbanos, particularmente o proletariado. Essa inflação foi impulsionada pelo crescimento das despesas governamentais e pelo acúmulo de divisas provenientes das exportações de suprimentos de guerra para os Estados Unidos e a Inglaterra. Em regime de controle cambial (numa época em que a importação não compensava a exportação) o governo brasileiro era obrigado a transferir grandes quantidades de moeda nacional aos exportadores. Em consequência, crescia mais que proporcionalmente a demanda no mercado interno⁴⁶.

Esses foram alguns dos principais problemas diante dos quais os governantes e os grupos econômicos interessados precisaram agir com rapidez. A Guerra Mundial criara, também no Brasil, uma "economia de guerra". A queda e transformação do comércio internacional geraram problemas econômicos, financeiros, tecnológicos, organizatórios, sociais e políticos, diante dos quais o Estado foi levado a atuar de modo mais ou menos profundo, conforme o caso.

Esse foi o contexto em que se criou, em 1942, a *Coordenação da Mobilização Econômica*. Durante os anos da guerra, esse órgão governamental teve (não só formalmente) o caráter de um verdadeiro superministério. Por seu intermédio, o governo coordenava assuntos econômicos, financeiros, tecnológicos e organizatórios da economia nacional, considerada como a economia de um país em estado de guerra. Por

isso a *Coordenação* absorveu boa parte das atribuições do Conselho Federal de Comércio Exterior. Para termos uma idéia da amplitude das atribuições e prerrogativas do Coordenador da Mobilização Econômica (uma espécie de superministro), vejamos o que se estabelecia no decreto-lei que instituiu o órgão.

Ao Coordenador da Mobilização Econômica, como delegado do Presidente da República, competem, em geral, as atribuições de coordenação indispensável para: I, orientar a mineração, a agricultura, a pecuária e a indústria em geral, no sentido de habilitá-las a produzir, com a máxima eficiência, os materiais e produtos mais necessários e urgentes; II, controlar, através da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, a importação e a exportação de matérias-primas, produtos semimanufaturados e manufaturados, atendendo às conveniências e necessidades das forças armadas, do serviço público e do povo em geral; III, coordenar os transportes no território nacional e para o exterior; IV, planejar, dirigir e fiscalizar o racionamento de combustíveis e energia; V, intervir no mercado do trabalho, determinando a utilização de mão-de-obra, no tempo e no lugar próprios; VI, investigar o custo, os preços e os lucros das mercadorias, materiais e serviços; VII, fixar os preços máximos, mínimos e básicos, ou os limites de preço pelos quais as mercadorias ou materiais devem ser vendidos ou os serviços devem ser cobrados; VIII, proibir a compra, venda ou fornecimento em base diferente dos preços fixados; IX, determinar as condições de venda de mercadorias; X, exigir dos produtores, fabricantes e demais negociantes e fornecedores de mercadorias as licenças que se fizerem necessárias; XI, fixar ou limitar a quantidade de qualquer mercadoria a ser vendida, fornecida ou distribuída ao consumo público bem como dos serviços a serem prestados; XII, levantar e coordenar dados estatísticos relativos a preços, custos e estoques de mercadorias; XIII, estudar e propor qualquer medida tendente a assegurar a defesa da economia da Nação⁴⁷.

⁴⁶ Cato Prado Junior, *op. cit.*, esp. pp. 305-319; *Economia de Guerra no Brasil* (O que fez a Coordenação da Mobilização Econômica), 6 vols., Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, editados nos anos de 1946 a 1948; A Missão Cooke no Brasil, Relatório dirigido ao Presidente dos Estados Unidos da América pela Missão Técnica Americana enviada ao Brasil, traduzido e editado pela Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1949; Seymour E. Harris, *Problemas Econômicos de América Latina*, trad. de Adolfo Alvarez Buylla, Fondo de Cultura Económica, México, 1945, esp. pp. 292-323.

⁴⁷ Decreto-lei Nº 4750, de 28 de setembro de 1942, art. 3º Cf. Martins Gomide, *A Coordenação Econômica e a sua Legislação*, edição do autor, Rio de Janeiro, 1943, p. 4.

Em seguida, o coordenador, João Alberto Lins de Barros, tomou as medidas indispensáveis para que se concretizassem as finalidades e as funções da Coordenação da Mobilização Econômica. Assim, dentre os setores em que atuou esse órgão, incluiu-se tanto a mobilização de trabalhadores para os seringueiros da Amazônia como a fixação do salário mínimo, para as diferentes regiões do País⁴⁸. Dentre os órgãos criados pela Coordenação, cabe uma referência especial ao *Sector da Produção Industrial (SPI)*. Conforme se depreende dos termos com se definiram as suas atribuições, tratava-se de um órgão destinado a planejar o funcionamento e a expansão do setor manufatureiro.

Ao SPI cabe: a) elaborar a planificação industrial do País, de modo a atender às suas necessidades militares e civis e possibilitar a sua colaboração no esforço de guerra dos países aliados; b) orientar, dirigir e controlar o programa de produção industrial do País, para isso determinando, quando necessário, a instalação, mobilização, transformação e adaptação de fábricas; c) estudar e fixar as prioridades na distribuição para a indústria de combustíveis, energia elétrica, matérias-primas, transportes e mão-de-obra; d) estudar e organizar a produção em série de produtos, e bem assim a sua simplificação e padronização quando forem julgadas necessárias; e) realizar pesquisas e estudos técnicos e econômicos que forem julgados necessários; f) promover a formação de técnicos especializados para a indústria; g) dar assistência técnica à indústria e realizar o controle de sua eficiência quando julgar necessário⁴⁹.

Como vemos, pouco a pouco a idéia e a prática da planificação são incorporadas à política econômica governamental. Isto é, pouco a pouco criaram-se novas condições para

⁴⁸ Cf. Portaria Nº 28, de 30 de novembro de 1942 e Portaria Nº 36, de 8 de janeiro de 1943. Martins Gomide, *op. cit.*, pp. 87-88 e 113-119.

⁴⁹ Portaria nº 21, da Coordenação da Mobilização Econômica. Cf. Martins Gomide, *op. cit.*, pp. 65-67. Com relação aos problemas do setor industrial, consultar: *Economia de Guerra no Brasil*, citada, esp. vols. IV e V.

a formação e o desenvolvimento de uma espécie de tecnoestrutura estatal no Brasil⁵⁰. A verdade é que as mesmas crises e transformações que afetavam o sistema econômico-social e político (as quais puseram em evidência as limitações do subsistema capitalista brasileiro) criaram também as condições para a elaboração de novas técnicas de ação. Aliás, o próprio debate adquiriu novos conteúdos. Passou-se inclusive a formular e discutir estratégias políticas em relação com os problemas do desenvolvimento econômico. Colocou-se na ordem do dia, por exemplo, o problema da democratização, em relação com a economia e o esforço de guerra. Ou seja, recolocou-se a problemática das relações entre o poder político e o poder econômico.

Foi nessa seqüência de acontecimentos e idéias que se propuseram as teses e os debates do *I Congresso Brasileiro de Economia*, realizado em 1943, no Rio de Janeiro. Nesse Congresso, cuja presidência de honra coube ao ditador Getúlio Vargas, reuniram-se comerciantes, industrialistas, banqueiros, agricultores, economistas, funcionários do governo, professores universitários e técnicos⁵¹. Conforme lembrou na ocasião o presidente efetivo do Congresso, João Daudt d'Oliveira, todos deviam reconhecer que "a política e a Economia são interdependentes". E acrescentou:

⁵⁰ O conceito de tecnocracia não nos parece conveniente à análise que estamos realizando, pelas seguintes razões: a) Envolve a idéia de governo ou regime em que predominam os técnicos, isto é, uma determinada elite, independentemente do jogo político dos partidos, das relações e lutas de classes etc. b) "Traz consigo a idéia de que a técnica, em sentido lato, é uma "variável" independente e predominante. Quanto ao problema da tecnocracia, consultar: Jean Meynaud, *La Technocratie*, Payot, Paris, 1964; Nicos Poulantzas, *Pouvoir Politique et Classes Sociales*, François Maspero, Paris, 1968, esp. cap. V; Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1969, esp. cap. 5.

⁵¹ O Congresso contou com 234 membros, os quais representavam 192 entidades e apresentaram 94 teses sobre os mais diversos problemas nacionais. Dentre os membros do conclave, encontravam-se Roberto Simonsen, Gastão Vidigal, Eugênio Gudin, Otávio Gouveia de Bulhões, Glycon de Paiva, Gileno de Carli e outros, além de Evaraldo Lodi, então presidente da Confederação Nacional de Indústria e João Daudt d'Oliveira, presidente da Federação das Associações Comerciais do Brasil.

Não é somente participando das honrosas posições de governo que os comerciantes, os industriais, os agricultores, edificam a riqueza da nação.

Eles verificam que por toda a parte os postos de direção em grande escala lhe estão sendo confiados, por um conjunto de circunstâncias a que se curvam os governos bem inspirados.

O caráter social da função comercial acarretou uma nova situação para todo aquele que de uma mesa de trabalho dirige fábricas, planeja operações agrícolas ou encabeça transações: tornou-o parte de uma grande ação política — a política econômica do seu país.

Aos governos cabe coordenar, de um plano superior, os elementos dispersos dessa obra, e nisso está justificada a necessidade da participação dos representantes da produção em seus conselhos e gabinetes técnicos.

Será impossível, porém, qualquer intervenção construtiva no terreno econômico, na esfera de ação privada, se não houver um sentido comum dominando espiritualmente as atividades de cada chefe de empresa.

É imprescindível a existência de uma política econômica na consciência de todos, que represente a última decisão para os seus conflitos de interesses, e também o maior dos interesses em meio às suas decisões.

A vantagem do país está em que os fatos decorram dentro de uma certa harmonia relativa, onde os pequenos dissídios se acomodam continuamente, como se pequenas estruturas, sempre em formação, se acertassem dentro da grande estrutura nacional.

Dessa constante acomodação surgirá um movimento de conjunto, cujo benefício se poderá chamar de prosperidade coletiva, progresso nacional ou crescimento do nível econômico da vida⁵².

⁵² Discurso de João Daudt d'Oliveira. Cf. *Anais do I Congresso Brasileiro de Economia*, realizado no Rio de Janeiro, de 25 de novembro em 18 de dezembro de 1943. Rio de Janeiro, 1943, 1º volume, pp. 63-78; citação da p. 71.

Empresários, governantes, economistas e técnicos estavam reunidos para fazer um balanço das condições e perspectivas da economia brasileira. Por um lado, tratava-se de estudar os dilemas criados com a própria economia de guerra. Ou melhor, tratava-se de aprimorar a consciência então possível dos limites e possibilidades evidenciados pelo drástico declínio e reorientação do comércio externo. Nesse sentido, Roberto Simonsen afirmou, no mesmo Congresso:

A guerra veio pôr em destaque, de um lado, a interdependência econômica dos povos, e, de outro, a profunda diversidade da sua capacidade material de agir, ou reagir, em função da relativa posse de seus aparelhamentos econômicos (...).

Hoje, a técnica, a ciência e a política econômica já nos indicam os meios capazes de fixar os fatores que nos conduzirão às mais rápidas e apropriadas realizações, conducentes ao nível de grandezza que necessitamos atingir⁵³.

Por outro lado, tratava-se de delinear diretrizes para a política econômica das empresas e do governo. Os empresários, membros do governo, economistas e técnicos reunidos no Congresso julgaram conveniente e necessário apelar ao poder público, para que este se collocasse (de modo mais direto, amplo e ativo) no centro das decisões relativas à economia do País. Com esse objetivo, formularam recomendações a propósito da economia brasileira em geral, bem como sobre a indústria, agricultura, comércio, exportação, importação, finanças, câmbio, desequilíbrios regionais, salário, sindicalismo e bem-estar social. Quanto ao desenvolvimento industrial, por exemplo, as conclusões e recomendações dos congressistas foram claras. Assim, tendo em conta que os problemas e os desenvolvimentos da economia brasileira revelavam a necessidade e as vantagens de uma rápida e eficiente industrialização, recomendava-se:

⁵³ Discurso de Roberto Simonsen. Cf. *Anais*, citado, pp. 91-96; citação das pp. 92 e 94.

Que se intensifique, mediante uma definida política industrial, a industrialização do País, já iniciada sob tão favoráveis auspícios. (...)

Que se sugira ao Governo Federal a conveniência de serem as indústrias básicas organizadas, na falta de iniciativas particulares, com a participação do Estado, ou com o seu amparo. O Estado, neste caso, participará da sua administração, ou tabelará os seus produtos, mediante fiscalização adequada, de modo que concilie o incentivo devido à produção, com os interesses dos consumidores⁵⁴.

Esse foi o contexto (aliás bastante desenvolvido pela situação de guerra) em que surgiram, mais agudas, as novas exigências de "racionalização" dos meios e técnicas de coleta de dados, sistematização, análise e decisão sobre os problemas de política econômica e administração. Em consequência, surgiu uma nova figura na esfera das organizações que se estavam elaborando, para fazer face às novas exigências da política econômica. Conforme análise realizada por Gabriel Cohn, sobre a mesma problemática:

A característica mais marcante desse período todo, ao lado do aumento geral de importância dos grupos sociais urbanos, é dada pela emergência de uma nova figura, que desempenharia papel de relevo no esforço industrializante até o presente: o assessor técnico, tanto a serviço do governo quanto das entidades privadas. Na realidade, a ação desses elementos se revelaria capaz de contrabalançar em boa medida o relativo fracasso das reformas do aparelho administrativo estatal encetadas na época⁵⁵.

Essas preocupações com a técnica e a prática do planejamento, enquanto elemento da política econômica governamental, acentuam-se ainda mais no ano seguinte (1944), quando se tornou mais clara a perspectiva de término da

⁵⁴ Cf. Arais, citado, pp. 144-146.

⁵⁵ Gabriel Cohn, "Problemas da Industrialização no século XX", em *Brasil em Perspectiva*, citado, pp. 317-353; citação da p. 336. A propósito da mesma problemática, consultar de Gabriel Cohn, *Problemas e Nacionalismo*, Difusão Européia do Livro, S. Paulo, 1968

Guerra Mundial. Então, os governantes e empresários propuseram-se esclarecer os seguintes problemas de estratégia de desenvolvimento:

Se a nossa evolução econômica já estabeleceu princípios fundamentais que devam orientar o desenvolvimento industrial e comercial do Brasil no futuro.

Se é possível organizar uma classificação, em ordem decrescente, das indústrias mercedoras de proteção, em vista de suas possibilidades de êxito e permanência perante a concorrência estrangeira⁵⁶.

Em face dessa problemática, isto é, das perspectivas e dilemas criados com a Segunda Guerra Mundial e a mobilização econômica no Brasil, Roberto Simonsen considerou que o setor privado não estava preparado para fazer face às novas exigências de capital, tecnologia, *know-how*, capacidade de organização, liderança etc. Por isso, as novas perspectivas de desenvolvimento econômico e, em especial, industrial, exigiam a formulação e utilização de novos instrumentos de ação, incluindo-se o planejamento e o pensamento técnico-científico.

Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o País de uma estruturação econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis à sua segurança e à sua colocação em lugar condigno, na esfera internacional.

A ciência e a técnica modernas fornecem seguros elementos para o delineamento dessa planificação. Hája vista o que se fez na Rússia e na Turquia, quanto ao seu desenvolvimento material; considerem-se as planificações levadas a efeito pelos Estados Unidos, pela Inglaterra e por outros países em luta, para organizar as

⁵⁶ Alexandre Marcondes Filho, *Indicação* nº 9, de 5 de abril de 1944, apresentada ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Cf. Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, *A Planificação da Economia Nacional*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1945, pp. 9-10.

suas produções, dentro de um programa de guerra total. (...)

O grau de intervencionismo do Estado deveria ser es-tudado com as várias entidades de classe, para que dentro do preceito constitucional, fosse utilizado, ao máximo, a iniciativa privada e não se prejudicassem as atividades já em funcionamento no País, com a instalação de novas iniciativas concorrentes. Proporcionar-se-iam, ao mesmo tempo, os meios indispensáveis à re-novação do aparelhamento existente.⁵⁷

Diante dessas sugestões, apresentadas no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, em 1944, houve uma reação imediata, de tipo liberal. Eugênio Gudin, que liderou essa reação, defendeu a privatização da economia, a livre participação do capital estrangeiro e a neutralidade do poder público. Isto é, que o Estado deveria apenas "estabelecer as regras do jogo", e não interferir nas atividades econômicas. Nessa linha de raciocínio, propugnou a privatização da indústria siderúrgica estatal.

Uma vez reduzido o capital da Companhia Siderúrgica Nacional a cifras compatíveis com a sua produtividade, deveríamos tratar de vender ao público as ações de propriedade do governo permitindo ao capital estrangeiro uma participação de 30 a 40%.⁵⁸

Mas esse debate a propósito das funções do Estado na economia nacional não se encerra nem nessa época nem nesse nível. Continuará, nos anos posteriores. Estava em jogo uma nova fase da economia brasileira. E aquele debate sim-bolizava as novas forças políticas e econômicas em confronto

⁵⁷ Roberto C. Simonsen, *O Planejamento da Economia Brasileira* (Réplica ao Sr. Eugênio Gudin, na Comissão de Planejamento Econômico), edição do autor, S. Paulo, junho de 1945, pp. 95 e 98.

⁵⁸ Eugênio Gudin, *Rumos da Política Econômica*, Rio de Janeiro, 1945, p. 56. Cf. citação de Roberto Simonsen, op. cit., p. 40. Quanto a esse debate, consultar também: João Paulo de Almeida Magalhães, *Controvérsia Brasileira Sobre o Desenvolvimento Econômico*, Edição de "Desenvolvimento & Conjuntura", Rio de Janeiro, 1961; Helga Hoffmann, *Como Planejar Nosso Desenvolvimento?*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1963.

no País. O término da guerra e a chamada redemocratização do país estavam incluindo novos problemas e novos grupos sociais no debate relativo às estratégias políticas de desenvolvimento. Além disso, as próprias tarefas práticas do poder público exigiam decisões imediatas e, às vezes, inovadoras. E a experiência já acumulada, no campo das relações entre o poder público e as atividades econômicas, demonstrara a conveniência de maior coordenação da política econômica governamental. Por isso, em 1945, os empresários, membros do governo, economistas e técnicos, novamente reunidos em conferência sobre as condições e perspectivas da economia brasileira, reconhecem no planejamento uma técnica de aceleração do desenvolvimento econômico.

É sua opinião que o Brasil, necessitando urgentemente recuperar o tempo perdido para atingir a renda nacional necessária a permitir a seu povo um melhor nível de vida, procure acelerar a evolução de sua economia por meio de técnicas que lhe assegurem rápida expansão. Para isso, reconhecem a necessidade de um planejamento econômico que vise a aumentar a produtividade e desenvolver as riquezas naturais.⁵⁹

Foram essas, em síntese, as origens da ideologia e da prática do planejamento governamental no Brasil. Foi uma combinação privilegiada de condições (economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, nova constelação de classes sociais) que transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo. Ou melhor a linguagem e a técnica do planejamento foram incorporadas de forma desigual e fragmentária, segundo as possibilidades apresentadas pelo sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado da Economia. Esta é a razão por que, ao mesmo tempo que se ensaiava a política econômica governamental planificada, desenvolvia-se a controvérsia sobre os limites da participação estatal na Economia.

⁵⁹ Conferência das Classes Produtoras do Brasil, *Carta Econômica de Teresópolis*, Teresópolis, Est. do Rio de Janeiro, 1-6 de maio de 1945, pp. 3-4.

No Brasil, a fraqueza e a instabilidade econômicas, nos levaram à adoção de uma série de planejamentos parciais e intervencionismos de Estado, sempre reclamados pelos produtores em dificuldades e, quase sempre, mais tarde, por estes mesmos, condenados⁶⁰.

5. NACIONALISMO-ECONÔMICO E CAPITALISMO NACIONAL

Nos anos de 1930-45, o nacionalismo passou a ser um elemento importante nos debates sobre problemas políticos e econômicos brasileiros. Nesses anos, o nacionalismo passou a figurar de modo mais freqüente nos discursos dos governantes, nas diretrizes constitucionais e nas próprias realizações do governo. As novas forças políticas, surgidas no âmbito do Estado brasileiro, após a derrota do poder oligárquico, estavam mais interessadas em defender novas soluções para os problemas da sociedade nacional. O tenentismo, a nascente burguesia industrial, os setores mais politizados do proletariado e alguns grupos da classe média, todos estavam, de alguma forma, identificando a solução dos seus problemas com soluções de tipo nacionalista, para os dilemas da sociedade como um todo. Note-se que os próprios movimentos artísticos, surgidos na década dos vinte, estavam fortemente impregnados de tonalidades nacionalistas: verde-amarelismo, antropofagismo, movimento pau-brasil, revalorização do folclore, revisão da história cultural do País etc.⁶¹. Até mesmo o movimento integralista, organizado pela Ação Integralista Brasileira, que correspondia à extrema direita política (na década dos trinta) estava comprometida com

uma espécie particular de nacionalismo. De fato, após a Revolução de 1930, irromperam no Brasil as mais diversas manifestações de tipo nacionalista. Assim, o que era extra-oficial, dileitante ou clandestino, na década dos vinte, passou a ser permitido, estimulado ou mesmo de caráter oficial, após 1930.

A verdade é que as freqüentes crises ocorridas na "economia primária exportadora" (borracha, açúcar, café, mineração etc.) e as próprias crises do capitalismo mundial (Primeira Guerra Mundial, Depressão Econômica dos anos 1929-33 e Segunda Guerra Mundial) haviam revelado as limitações estruturais da dependência econômica. Mas, também, revelaram as possibilidades que se abriam, devido às rupturas estruturais e a liberação de forças produtivas. Além disso, as crises econômicas e políticas, menores e maiores, acenavam a clarificação da consciência social e política dos diferentes grupos e classes sociais.

Aliás, essa clarificação do entendimento dos diversos grupos e classes sociais foi facilitada e acelerada pelas transformações estruturais que estavam ocorrendo na sociedade brasileira nas décadas dos vinte e dos trinta. O surgimento do setor industrial, a expansão do setor terciário, a urbanização e os progressos da divisão social do trabalho (em simultaneidade com as sucessivas crises da "economia primária exportadora") puseram em evidência tanto os limites como as possibilidades do sistema econômico e político brasileiro.

Esse foi o contexto histórico em que o nacionalismo, em sentido lato, passou a ser um componente mais explícito do universo sócio-cultural, político e econômico⁶². Os próprios militares foram levados a reelaborar as suas concepções sobre a defesa e a segurança nacionais, em relação com o estado de desenvolvimento das forças produtivas do País.

⁶⁰ Roberto C. Simonsen, *op. cit.*, pp. 11-12.

⁶¹ Mário da Silva Brito, *História do Modernismo Brasileiro*, 1ª vol., segunda edição revista, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1964; Wilson Martins, *O Modernismo*, Editora Cultrix, S. Paulo, 1965; Jorge Nagle, *Educação e Sociedade no Brasil: 1920-1929*, 2 vols., Araraquara, 1966. MS: Mário da Silva Brito, "A Revolução Modernista", em *A Literatura no Brasil*, publicada sob a direção de Afrânio Coutinho, Livraria São José, Rio de Janeiro, 1959, vol. III, tomo 1, pp. 431-482.

⁶² Quanto às manifestações do nacionalismo brasileiro, anteriormente a 1930, consultar: Biblioteca da Associação Industrial, *O Trabalho Nacional e seus Adversários*, citada; Eduardo Prado, *A Ilusão Americana*, Editora Brasiliense, S. Paulo, 1957; Afonso Arinos de Melo Franco, *Conceito de Civilização Brasileira*, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1936; Afrânio Coutinho, *A Tradição Afortunada* (O Espírito de Nacionalidade na Crítica Brasileira), Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1968.

Pouco a pouco, de modos diversos e segundo razões distintas, as classes sociais mais desenvolvidas dos grandes centros urbanos passaram a participar dos debates sobre os problemas nacionais.

A Revolução de 1930 e a reestruturação política do País, ocorreram nesse mesmo tempo. Mais ainda, esses acontecimentos históricos foram componentes e manifestações das mesmas rupturas e transformações estruturais que estavam ocorrendo na sociedade brasileira. Por essa razão, as reformulações da política econômica governamental, conforme elas aparecem nos debates e nas realizações do poder público, acabaram por impregnar-se dos elementos ideológicos do nacionalismo. Note-se que a vitória sobre o poder oligárquico (ainda que de modo parcial, como ocorreu em 1930) correpondeu, no Brasil, a uma tomada de posição mais aberta contra os enclaves de capital estrangeiro; e os enclaves que ele pretendia instalar. Esse é um dos aspectos mais importantes da legislação nacionalista adotada na década dos trinta, sobre minas e jazidas.

Não queremos dizer que estava no programa da *Aliança Liberal* (que derrubou Washington Luis) acabar com os enclaves ou formas similares de exportação maciça de excedentes econômicos. O que queremos dizer é que a configuração histórica em que ocorreram a Revolução de 1930 e a reorganização do Estado brasileiro abriu possibilidades de redefinição das relações com o capitalismo mundial. Ou seja, os problemas sociais, econômicos, políticos, culturais e militares surgidos nas décadas dos vinte e trinta permitiram a revisão das relações de dependência; e, em consequência, a reorientação do sistema econômico nacional. As próprias atividades artísticas e intelectuais adquiriram horizontes e perspectivas diferentes, nos anos 1930-37.

Essas foram as razões por que uma parte importante dos debates e realizações de política econômica, nos anos 1930-45, esteve relacionada com soluções de tipo nacionalista. Essas foram, ainda, as razões por que as Constituições brasileiras de 1934 (elaborada por uma Assembleia Constituinte) e de 1937 (outorgada ditatorialmente) eram nacionalistas, quanto às diretrizes econômicas preconizadas. E

foi na mesma direção que se orientaram os debates relativos à "grande siderurgia", à exploração das jazidas petrolíferas e aos incentivos à nascente indústria. Aliás, propostas e soluções de tipo nacionalista foram apresentadas e adotadas também pelo Conselho Federal de Comércio Exterior (criado em 1934), Conselho Nacional do Petróleo (1938), Companhia Siderúrgica Nacional (1941), Coordenação da Mobilização Econômica (1942), I Congresso Brasileiro de Economia (1943), Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944) e Conferência das Classes Produtoras do Brasil (1945).

Nessa série de manifestações de nacionalismo econômico, destacou-se a lei sobre "atos contrários à economia nacional" e "nocivos ao interesse público". Era uma lei antitruste, destinada a restringir e impedir as práticas monopolísticas e oligopolísticas, bem como as incorporações, associações, fusões ou formação de agrupamentos de empresas. Note-se que essa lei, entre outros, tinha o objetivo de salvar e guardar os interesses das empresas (pequenas, médias e grandes) incapazes de fazer face às manobras de controle de preços, matérias-primas etc., por parte de grandes empresas; principalmente as grandes empresas que dispunham de maior experiência em "relações públicas", mais fácil acesso às fontes de capital nacional e estrangeiro, melhores recursos tecnológicos e/ou facilidade de entrada em outros mercados. Em especial, tratava-se de preservar a "economia nacional" e o "interesse público" dos atos que pudessem prejudicar o seu funcionamento e expansão. Nesse sentido, a lei definia como nocivos ao interesse público os atos que envolvessem "indústrias bélicas, indústrias básicas, empresas editoras, jornalísticas, de rádio e teledivisão ou divulgação e publicidade"; e aqueles que resultassem "da ação de empresas nacionais ou estrangeiras, notoriamente vinculadas a coalizões, trustes ou cartéis, ajustados no estrangeiro"⁶⁵. É óbvio

⁶⁵ Decreto-Lei n° 7 666, de 22 de junho de 1945, revogado logo após a deposição de Getúlio Vargas, no mesmo ano. Para compreendermos melhor o contexto em que a referida lei foi promulgada e revogada, vejamos o que escreveu um membro da Missão Cooke, alguns anos antes: "Entre as duas guerras, o Brasil foi considerado por vários cartéis internacionais como uma zona de mercados que essas empresas dividiam entre si. (...) Num país onde as gran-

que essa lei exprimia o antagonismo entre os interesses de empresas brasileiras e estrangeiras. Entretanto, em outro nível, a lei revelava a contradição entre os adeptos da estratégia nacionalista e os partidários da estratégia internacionalista, na orientação da economia do País.

Nesse mesmo quadro, situaram-se alguns pronunciamentos importantes de Getúlio Vargas. É claro que quando nos referimos aos pronunciamentos políticos, ou às realizações do Governo Vargas, referimo-nos principalmente às tendências políticas do governo; e entendendo-se este como um governo comprometido também com os interesses da nascente burguesia industrial. Vejamos, pois, como Vargas colocou alguns aspectos mais notáveis do nacionalismo econômico, que floresceu de modo especial nos anos da Segunda Guerra Mundial.

Ferro, carvão e petróleo — já o disse, noutra oportunidade — são os estereos da emancipação econômica de qualquer país. Possuindo-os e explorando-os, poderemos povoar e cultivar o enorme território que nos legaram os antepassados. (...)

Desde alguns anos, sem descontinuidade ou esmorecimento, vem o Governo estudando a forma de instalar, no País, a grande siderurgia. (...)

O que representam as instalações da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, aos nossos olhos deslumbrados pelas grandiosas perspectivas de um futuro próximo, é bem o marco definitivo da emancipação econômica do País. Aqui está ele plantado, em cimento e ferro, desafiando cepticismos e desalentos. (...)

A Revolução de Outubro, de tendências acentuadamente nacionalistas, afastou por algum tempo o risco

des empresas, geralmente estrangeiras, se esforçam para dominar o mercado, beneficiando firmas alienígenas a expensas dos pequenos comerciantes e consumidores nacionais, a preocupação com o problema do monopólio na Indústria é corolário lógico ao crescimento da consciência nacional". Cf. Corvina E. Edwards, "Controle de Mercados e Preços", em *A Missão Cooke no Brasil*, citada, pp. 372-435; citação das pp. 376-377.

de entregarmos as nossas jazidas de ferro, a Estrada-de-Ferro Vitória—Minas e o Vale do Rio Doce a um monopólio internacional. Sempre se pretendeu, interessadamente, considerar como partes inseparáveis do problema a fundação da grande siderurgia, a exportação de minério e a produção de carvão. Simples fórmula dilatória. Não resolvendo tudo, nada era possível resolver. Tinhamos, porém, os homens da Revolução de 30, vistas diferentes sobre a questão. (...)

O problema básico da nossa economia estará, em breve, sob novo signo. O País semicolonial, agrário, importador de manufaturas e exportador de matérias-primas, poderá arcar com as responsabilidades de uma vida industrial autônoma, provendo as suas urgentes necessidades de defesa e aparelhamento. Já não é mais adiável a solução. Mesmo os mais empedernidos conservadores agraristas compreendem que não é possível depender da importação de máquinas e ferramentais, quando uma enxada, esse indispensável e primitivo instrumento agrícola, custa ao lavrador 30 cruzeiros, ou seja, na base do salário comum, uma semana de trabalho¹¹.

Essas formulações foram desenvolvidas também com relação a problemas agropecuários, territoriais, financeiros, culturais e militares. De formas diversas, conforme a importância relativa da questão que estava sendo focalizada, as conveniências políticas dos governantes e a consciência que se havia elaborado a seu propósito, os assuntos eram abordados com ênfase mais ou menos nacionalista. Ao mesmo tempo, exprimia-se, pouco a pouco, a tentativa de elaborar uma nova compreensão dos problemas nacionais, em conjunto. Em relação com o desenvolvimento econômico, colocavam-se problemas tais como os seguintes: emancipação econômica, industrialização, ocupação do território, reintegração das relações cidade-campo, ruptura da dependência "semicolônial" etc.

¹¹ Os dois primeiros parágrafos citados foram extraídos do discurso de abertura da Conferência Nacional de Economia e Administração, realizada em novembro de 1939. E os seguintes foram retradidos do discurso pronunciado em Volta Redonda, em 7 de maio de 1943. Cf. *Almir de Andrade*, op. cit., vol. II, pp. 118, 119, 120 e 121.

O problema da ocupação econômica do nosso território é um postulado da própria criação do Estado Nacional. Estamos fazendo a estruturação dos núcleos básicos do nosso crescimento, não apenas ao longo da faixa marítima, mas abrangendo a totalidade do País. É essa obra, que há de ser o maior título de glória da geração atual, porque significa unir e entrelaçar as forças vivas da Nação, retomou o sentido dos paralelos e renovou o lema bandeirante da marcha para o Oeste⁶⁵.

O crescimento das nossas cidades tem-se intensificado à medida que se desenvolvem as nossas indústrias. Essa evolução encerra, de par com os seus benefícios, perigos contra os quais devemos nos acautelar em tempo, retirando o urbanismo excessivo, que despojava os campos e enfraquece a agricultura. Os novos estabelecimentos industriais deverão localizar-se, tanto quanto possível, nas proximidades das fontes produtoras de matérias-primas, em vez de procurar os grandes centros urbanos. Facilitarão, assim, a solução do problema das moradias saudáveis e baratas e o provisãoamento, a preços baixos, dos gêneros necessários à alimentação. Precisamos considerar que, em países como o nosso, a prosperidade da indústria depende, diretamente, do rendimento das atividades rurais, pois que a maior ou menor capacidade de absorção do mercado interno para os produtos industriais resulta dos recursos auferidos na exploração do solo. Cuidando das nossas cidades, trabalhando para melhorá-las, modernizá-las e embelezando-as, não esqueçamos o campo, a terra, que a todos alimenta⁶⁶.

Em outras palavras, já se haviam produzido, na consciência das classes sociais mais desenvolvidas e urbanizadas, algumas convicções importantes. A primeira, consistia em

⁶⁵ Getúlio Vargas, em discurso proferido em Curitiba, em 7 de agosto de 1941. Cf. Getúlio Vargas, *Diretrizes da Nova Política do Brasil*. Livreria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1942, pp. 138-9.

⁶⁶ Getúlio Vargas, em discurso proferido em 12 de novembro de 1940. Cf. Getúlio Vargas, *op. cit.*, pp. 155-6. Ainda com referência à reelaboração da compreensão dos problemas brasileiros, consultar revista *Cultura Política*, publicada nos anos de 1941-1945.

que os desenvolvimentos econômicos havidos no Brasil (inclusive os vários surtos de industrialização) em geral haviam ocorrido como reflexos do funcionamento e das flutuações do capitalismo mundial. A segunda convicção, relacionada à anterior, consistia na descoberta de que os surtos de desenvolvimento econômico — particularmente a industrialização — estavam sempre relacionados às rupturas provocadas pelas crises do capitalismo mundial. E uma terceira convicção, combinada com as anteriores, estabelecia que as épocas de transformação do sistema econômico e político estavam associadas à nacionalização, ainda que parcial, de decisões sobre as políticas econômicas dos setores privado e governamental. É óbvio que essas convicções produziram-se em concomitância, nos mesmos contextos históricos críticos. Mas produziram-se de formas distintas, conforme as classes sociais. Além do mais, nem sempre elas foram elaboradas de modo consciente, sistemático e conseqüente. Entretanto, elas se produziram ao longo das flutuações das relações externas do País e passaram a ser componentes importantes da realidade política brasileira após 1930.

Em outros termos, a maneira pela qual a sociedade brasileira era freqüentemente atingida pelas crises de procedência externa (geradas nos centros dominantes, ou exportadas por eles) era uma prova das limitações essenciais do sistema econômico predominante e da estrutura de poder criada em conjugação com esse sistema. Nessas situações críticas, revelavam-se tanto as relações e estruturas de dependência (internas) como as relações e estruturas imperialistas (externas). E os acontecimentos indicaram que essas relações e estruturas apareceram de modo mais claro na consciência de algumas classes sociais típicas do mundo urbano.

Esse foi o contexto em que surgiram os debates e as realizações de política econômica com tonalidades ou significações de tipo nacionalista. Esse foi o contexto em que se exprimiam a ideologia e a prática do Governo de Vargas, tanto na fase "experimental", de 1930-37, como no período ditatorial, de 1937-45. Esse, ainda, foi o ambiente em que se realizou, por exemplo, o I Congresso Brasileiro de Economia. Nas recomendações finais desse congresso, manifes-

taram-se alguns aspectos importantes das novas convicções sobre os limites e as perspectivas da economia brasileira. Aliás, as recomendações, bem como os debates, revelaram um esforço no sentido de formular uma compreensão mais global e certamente mais elaborada sobre os problemas da sociedade brasileira. Assim, apresentaram-se sugestões relativamente aos seguintes assuntos: agropecuária, indústria, desequilíbrios regionais, circulação e transporte, moedas e bancos, política de investimentos, finanças públicas, relações comerciais externas, previdência social, participação estatal na economia, pesquisas e estudos econômicos, etc. Quanto ao desenvolvimento industrial, por exemplo, as recomendações abrangeram problemas tais como os seguintes: a política econômica governamental e a criação de indústrias de base; proteção e incentivos às médias e pequenas indústrias; a modernização do parque industrial instalado; etc. Neste sentido, é conveniente observar aqui que as condições criadas pela economia de guerra revelaram a necessidade e a urgência de modernizarem-se os padrões de organização e funcionamento das empresas. Por isso, formularam-se sugestões para:

Que as empresas industriais brasileiras, tanto as antigas, como as recentes ou a se fundarem, isoladamente ou através de suas associações de classe, focalizem, desde já, os problemas que em cada caso terão de resolver, para obter a melhoria de suas condições técnicas e econômicas, a fim de poderem ombrear com os competidores mundiais, na concorrência de após-guerra⁶⁷.

Além disso, preconizava-se o preparo de técnicos, administradores e chefes, tanto pela criação de escolas profissionais como por meio de viagens de estudo aos Estados Unidos, Inglaterra e outros países. E recomendava-se, ainda, que os cargos de direção das empresas industriais fossem preenchidos por pessoas que revelassem "competência técnica e probidade profissional".

Nessa mesma seqüência de idéias e proposições situaram-se as discussões de Roberto Simonsen, sobre desenvolvimento econômico, industrialização, economia nacional, plane-

⁶⁷ *Anais do I Congresso Brasileiro de Economia*, 1º volume, citado, p. 147.

jamento e intervencionismo. Conforme escreveu ele, em 1944, ao sugerir diretrizes para o desenvolvimento econômico integrado e a emancipação econômica nacional:

A parte nuclear de um programa dessa natureza, visando à elevação da renda a um nível suficiente para atender aos imperativos da nacionalidade, tem que ser constituída pela industrialização. Essa industrialização não se separa, porém, da intensificação e do aperfeiçoamento da nossa produção agrícola, a que ela está visceralmente vinculada. (...)

A planificação do fortalecimento econômico nacional deve, assim, abranger, por igual, o trato dos problemas industriais, agrícolas e comerciais, como o dos sociais e econômicos, de ordem gerais.

Como vemos, o nacionalismo econômico brasileiro era um dado importante do pensamento e da atividade do governo e empresários. Em especial, era elemento básico da política econômica governamental. Durante os anos de 1930-45, à medida que se tornava maior o controle estatal sobre as decisões econômicas, tornava-se também mais acentuado o componente nacionalista em sua ideologia e prática. Em conseqüência, cresceu a preocupação de governantes e empresários estrangeiros, quanto às perspectivas que a economia brasileira poderia oferecer. A vaga nacionalista deflagrada pela Revolução Mexicana e acentuada com a nacionalização de empresas petrolíferas na Bolívia e no México, continuava a movimentar-se na América Latina. No Brasil, o nacionalismo adquiriu especial ênfase nos anos 1930-45, quando foi incorporado ao nível das decisões sobre política econômica. Conforme o estudo realizado pelo economista norte-americano Corwin D. Edwards, membro da Missão Cooke enviada ao Brasil em 1942:

⁶⁸ Roberto Simonsen, *O Planejamento da Economia Brasileira*, citada, p. 96. Quanto às concepções de Roberto Simonsen, sobre política econômica governamental para o Brasil, consultar: Heltor Ferreira Lima, *Maus e Roberto Simonsen*, Editora Edgalt, S. Paulo, 1963; Barbosa Lima Sobrinho, *Desde Quando Somos Nacionalistas?*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1963, esp. pp. 90-91.

A tendência da política brasileira orienta-se no sentido de diminuir o campo dentro do qual as empresas podem operar, bem assim impor-lhes várias obrigações destinadas a assegurar um desenvolvimento industrial de caráter nacional. Entre as normas que agora regem a atividade dos estrangeiros, parecem as que se seguem as mais significativas, com relação a investimentos provenientes do exterior.

É vedado aos estrangeiros: 1) Constituir sociedades anônimas, sem autorização específica do governo. 2) Explorar minas ou quedas d'água, individualmente ou através de sociedades anônimas. 3) Ser proprietários, acionistas, diretores, ou editores de empresas que publiquem jornais ou revistas. 4) Instituir empresas exploradoras de serviços de utilidade pública, a não ser com maioria de dirigentes brasileiros e que em mãos destes esteja toda autoridade executiva. 5) Fundar bancos de depósito ou companhias de seguros, sem que todas as ações estejam em posse de brasileiros. 6) Construir ou possuir navios de registro brasileiro, servir como práticos em portos, rios ou lagos, ingressar no serviço de transporte de mercadorias por via marítima ou fluvial, entre portos do Brasil. 7) Exercer, numa faixa de fronteiras de 150 km, o comércio e a indústria, individualmente ou através de empresas cuja maioria e autoridade executiva não esteja confiada a brasileiros natos. 8) Operar qualquer empresa de transporte ou comunicações, na zona acima referida. 9) Adquirir terras dentro de 30km da faixa das fronteiras do território nacional, ou viver dentro desta zona, sem autorização. 10) Possuir propriedade rural sem ter estabelecido residência permanente como agricultor, ou trabalhado no Brasil pelo menos durante um ano. 11) Dedicar-se a qualquer profissão liberal, exceto nos casos em que os direitos recíprocos tenham sido estabelecidos por tratado internacional, ou obter reconhecimento, no Brasil de diplomas profissionais recebidos no exterior. 12) Ser leiloeiro ou corretor. 13) Dedicar-se à pesca em águas brasileiras. 14) Constituir mais de um terço de qualquer categoria de empregados, ou receber mais de um terço do montante da folha de pagamento, de qualquer empresa industrial, comercial ou de utilidade pública (exceto nas indústrias extrativas,

que não sejam de mineração, e em indústrias rurais destinadas ao beneficiamento dos produtos agrícolas locais), exceto quando, a juízo do governo, for considerada em escassez a mão-de-obra nacional adequada⁶⁸.

Assim, pouco a pouco, tornou-se explícito o significado do nacionalismo econômico que apareceu, então, na ideologia e na prática do governo e de alguns setores das classes sociais mais desenvolvidas do meio urbano. Pouco a pouco, o nacionalismo econômico revelou-se como uma manifestação da ideia de desenvolvimento, industrialização e independência, em face dos interesses econômicos dos países dominantes. A ideia de economia nacional implicava na nacionalização das decisões sobre política econômica. Portanto, o nacionalismo econômico compreendia a ideia e a decisão de criar um *capitalismo nacional*. A emancipação econômica de que falavam governantes, empresários, técnicos, líderes políticos e militares não era outra coisa senão a manifestação da consciência de que era possível e necessário criar novas condições (políticas tanto quanto econômicas) para formar-se uma eco-

⁶⁸ Corwin D. Edwards, "Fontes de Crédito para Novos Empreendimentos", em *A Missão Cooke no Brasil*, citada, pp. 322-349; citação das pp. 329-330. Note-se que Morris L. Cooke, o chefe da Missão Técnica Americana enviada ao Brasil, em 1942, foi o negociador da indenização do governo mexicano às companhias petrolíferas. Ainda quanto ao nacionalismo presente na atuação governamental nos anos 1930-45, o jovem historiador norte-americano John D. Wirth verificou o seguinte: "Mais depressa que os americanos, os alemães compreenderam (por meio de suas conversações e contactos com militares e homens de negócio do Brasil) que o nacionalismo brasileiro estava amadurecendo numa ideologia de expansão industrial". Cf. John D. Wirth, *The Politics of Brazilian Development: 1930-1954*, citada, p. 43. Outras referências ao nacionalismo econômico do governo brasileiro desses anos encontram-se em: Karl Loewenstein, *Brazil Under Vargas*, The MacMillan Company, New York, 1944, esp. pp. 205-211; Thomas Skidmore: *Brasil: De Getúlio a Castelo*, tradução sob a responsabilidade de Ismenia Tunes Dantas, Editora Saga, Rio de Janeiro, 1969, p. 52. Em face do crescente nacionalismo latino-americano (e brasileiro) dos anos trinta e quarenta, os governantes e empresários norte-americanos puseram em prática a política de associação de capitais. Cf. W. Feuerlein y E. Hannan, *Do/ares en la América Latina*, trad. de Javier Márquez, Fondo de Cultura Económica, México, 1944. A primeira edição em inglês deste livro data de 1941.

nomia organizada nos moldes de um capitalismo de tipo nacional. Nesse sentido, para essas classes e grupos sociais, era possível conquistar nova posição para o Brasil, nas relações internacionais.

O que estava em jogo, pois, era uma estratégia política determinada, para a realização do desenvolvimento econômico e a industrialização. Ou seja, a formulação de novas concepções sobre desenvolvimento, industrialização, planejamento, intervencionismo estatal, emancipação econômica etc. implicaram na elaboração de uma nova estratégia política para o desenvolvimento. Assim, a reelaboração da estrutura e das funções do Estado, particularmente quanto às relações internas e externas da economia do País, era a forma pela qual se estava constituindo a nova estratégia política destinada a organizar e dinamizar o sistema econômico emergente. As rupturas estruturais, propiciadas pela Guerra Mundial e pela expansão das forças políticas e econômicas no interior da sociedade brasileira, estavam abrindo perspectivas novas à formação do capitalismo industrial do Brasil.

Entretanto, as rupturas políticas, econômicas e sociais havidas nesses anos não foram completas; foram apenas parciais. Por isso, tornaram-se necessárias muitas acomodações. Além disso, o sistema econômico e político brasileiro estava já bastante comprometido com o capitalismo mundial, numa relação subordinada. Havia empreendimentos reais, além de concepções, que revelavam elevado índice de integração entre interesses de empresários, comerciantes, importadores, políticos brasileiros e interesses de governos e homens de negócio dos países dominantes. Acresce, ainda, que a convicção de que era possível reorientar o sistema econômico brasileiro não chegou a estruturar-se suficientemente, como movimento político. A própria ditadura foi um obstáculo à manifestação das correntes políticas contrárias e favoráveis à reorientação do sistema econômico do País. E, finalmente, assim como a Guerra Mundial foi um acontecimento crucial, abrindo novas perspectivas ao sistema político e econômico brasileiro, ela foi, também, o acontecimento por meio do qual criaram-se algumas limitações básicas à reorientação do sistema econômico, na linha do capitalismo nacional. Ao ingressar na guer-

ra, associando-se e subordinando-se às diretrizes e ações dos Estados Unidos, o governo brasileiro foi obrigado a aceitar, ao mesmo tempo, as condições e as consequências dessa colaboração subordinada. Por isso, as forças econômicas e políticas geradas e mantidas pelas relações de tipo imperialista logo se movimentaram. Em consequência, organizou-se e desenvolveu-se um movimento contrário à ideia de industrializar e emancipar economicamente o País. Em síntese, o projeto de capitalismo nacional não só foi pouco elaborado politicamente, mas já surgiu num contexto histórico dominado pela redefinição da hegemonia econômica, política, militar e cultural dos Estados Unidos⁷⁰.

⁷⁰ Richard F. Behrendt, *Inter-American Economic Relations. The Committee on International Economic Policy*, New York, 1948; J. F. Normano, *A Luta Pela América do Sul*, Editora Atlas, S. Paulo, 1944; George Wythe, *Industry in Latin America*, Columbia University Press, New York, 1945.