

**NIEP
MARX**Núcleo Interdisciplinar de Estudos e
Pesquisas sobre Marx e o Marxismo

Marx e o Marxismo 2013: Marx hoje, 130 anos depois

Universidade Federal Fluminense – Niterói – RJ – de 30/09/2013 a 04/10/2013

TÍTULO DO TRABALHO			
As associações industriais como forma de acesso ao Estado restrito (1955-1962)			
AUTOR	INSTITUIÇÃO (POR EXTENSO)	Sigla	Vínculo
Anderson Tavares	Universidade Federal Fluminense	UFF	Mestrando
RESUMO (ATÉ 20 LINHAS)			
<p>O objetivo deste trabalho é compreender como ocorreu a relação entre o empresariado industrial e o Estado restrito num momento-chave do desenvolvimento capitalista brasileiro, no período de expansão econômica entre 1955-1962. Esse momento marca a passagem do modelo agro-exportador, no qual as frações preponderantes da classe dominante eram a burguesia agrária e comercial, para o modelo urbano-industrial, no qual a burguesia industrial se constituiu como fração hegemônica da classe dominante. As formas de representação dos interesses do empresariado industrial no Estado deixam de ocorrer pela preponderância do modelo "corporativo", baseado na estrutura sindical oficial, criado no início da década de 1930, passando ao modelo das associações privadas por setor de produção, tais como ANFAVEA (Indústria Automobilística), ABDIB (Indústrias de Base), ABIMAQ (Indústria de Máquinas), entre outras. A expansão do parque industrial que ocorre na década de 1950 contribuiu de modo significativo para as transformações na relação entre o Estado e a sociedade civil burguesa. O Estado ampliado, ou os espaços de articulação entre as entidades de organização dos setores industriais e o Estado restrito, atuou no sentido de incorporar os interesses dos novos grupos em ascensão da burguesia associada ao capital externo, na construção da hegemonia dessa fração da burguesia.</p>			
PALAVRAS-CHAVE (ATÉ TRÊS)			
Associações Industriais; burguesia industrial; Estado ampliado			
ABSTRACT			
<p>The aim of this study was to understand how the relationship between the industrial business and the state restricted at a key moment of capitalist development in Brazil, in the period of economic expansion from 1955 to 1962. This moment marks the passage of the agro-export model, in which the predominant fractions of the ruling class were the agrarian bourgeoisie and commercial, to urban-industrial model, in which the industrial bourgeoisie was constituted as hegemonic fraction of the ruling class. Forms of representation of the interests of the industrial business in the State fail to occur by a preponderance of the model "corporate", based on the official union structure, created in the early 1930s, going to the model of private associations for the production sector, such as ANFAVEA (Automobile Industry), ABDIB (Basic Industries), ABIMAQ (Machinery Industry), among others. The expansion of the industrial park that occurs in the 1950s contributed significantly to the changes in the relationship between the state and civil society bourgeois. The "extended State", or spaces of articulation between entities in the organization of industrial sectors and restricted state, acted to incorporate the interests of new groups on the rise of the bourgeoisie linked to foreign capital, the construction of the hegemony of the fraction of the bourgeoisie.</p>			
KEYWORDS			
Industrial Associations; industrial bourgeoisie; extended state			
EIXO TEMÁTICO			
Marx, o marxismo e o Estado			

Introdução

Este trabalho faz parte da pesquisa do curso de mestrado em História da Universidade Federal Fluminense. O tema da nossa pesquisa é a relação entre o Estado e a fração da burguesia industrial no processo de expansão econômica da segunda metade da década de 1950. Esse recorte tem como pano de fundo o processo de consolidação do capitalismo no Brasil através da expansão da sua base de produção industrial e a centralidade que ganhou o seu setor urbano.

Nesse sentido, nosso foco é a relação entre as entidades representativas da burguesia industrial e as agências de Estado no processo de implementação do Programa de Metas, do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Este período, anterior ao golpe de 1964, em certa medida, antecipou algumas das formas de relação entre as instituições estatais e tais grupos sociais que se desenvolveram mais plenamente na ditadura militar instaurada nesse ano. Buscamos destacar que ocorreu, na segunda metade da década de 1950, a convergência entre uma fração da burguesia local e um setor do pessoal de Estado¹, formado nas agências que manipulavam as políticas econômicas, em torno de determinadas orientações de “desenvolvimento” capitalista (entrada de capital externo via endividamento do Estado, inserção de capital estrangeiro produtivo, atuação de empresas estatais no setores de base e infraestrutura, preservação de espaço para expansão da indústria local).

Esse período histórico é marcado por uma intensa expansão industrial baseada na inserção de capital estrangeiro, seja através de financiamentos de instituições internacionais ou pelo investimento externo direto. Esta última modalidade ocorreu através da associação entre o capital local e o estrangeiro e significou uma recomposição das forças políticas das frações industriais da burguesia local que pretendemos visualizar por meio das suas entidades representativas. Esse processo contou com participação fundamental das agências de Estado (e dos agentes que nelas atuavam) no suporte e estímulo ao referido modelo de expansão industrial.

A instalação de setores com magnitudes expressivas de investimento de capital – sob o estágio monopolista – somado aos incentivos criados pelo governo modificaram significativamente a estrutura produtiva industrial. Destacamos alguns aspectos da política de industrialização, tais como: a facilidade para ingresso de maquinário estrangeiro como investimento externo direto, preferência de divisas na importação de artigos complementares para o setor em processo de internalização, além do protecionismo aos setores que se instalavam através do controle das importações que pudessem concorrer com os mesmos.

O conjunto das medidas que caracterizaram a política econômica institucional pode ser sintetizado como uma orientação de parte dos funcionários das diversas agências estatais que foram

¹ Ver Poulantzas (1980), p. 177-186.

fundamentais para o processo de expansão. Dentre as agências fundamentais na política econômica desse período, destacamos o Banco do Brasil, através, principalmente, das suas Carteiras de Comércio Exterior (CACEX) e Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC); o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Conselho de Desenvolvimento (CD) e seus Grupos de Trabalho e Grupos Executivos, criados por Kubitschek para centralizar a implementação do Programa de Metas através do Executivo, reduzindo a possibilidade de intervenção do Legislativo na questão. Nas agências incumbidas de estudar projetos, elaborar e executá-los, estavam presentes representantes da burguesia industrial.

Neste trabalho, buscamos ir além da constatação das mudanças na estrutura produtiva e nas agências de Estado. Nosso objetivo é identificar as relações entre estrutura (economia) e superestrutura (política, cultura, etc.)², isto é, as relações entre os industriais, locais e estrangeiros, suas formas de organização política, os sindicatos e associações, que atuavam conjuntamente (na sociedade civil e na sociedade política) e o pessoal de Estado forjado em contato com a cooperação “técnica” norte-americana.

Na primeira seção deste trabalho, faremos um breve histórico das formas de representação das entidades industriais no interior do Estado restrito entre 1930 e 1950. Nosso objetivo é compreender o que se costumou chamar de representação corporativa de interesses no interior do Estado e como ocorrem mudanças e permanências em relação ao período posterior, foco do nosso estudo.

Na seção seguinte deste trabalho, destacaremos a presença dos representantes dos setores industriais, diretamente interessados nos projetos de expansão, nos Grupos Executivos do Conselho de Desenvolvimento. Vamos analisar a organização do SINFAVEA/ANFAVEA (Sindicato/Associação dos Fabricantes de Veículos Automotores) enquanto entidades representativas do setor automobilístico no interior do GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística) e das entidades que organizaram o setor da indústria de base no interior do GEIMAPE (Grupo Executivo da Indústria de Material Pesado). Essa seção é o resultado preliminar de análise dos arquivos do Fundo *Conselho de Desenvolvimento*, do Arquivo Nacional. Ao final teceremos alguns comentários à título de conclusão.

² O desenvolvimento da economia e da política encontram intimamente vinculados e marcados por influências, ações e reações recíprocas, pelas lutas que protagonizam as classes em presença e suas formas superestruturais no terreno nacional e internacional. Reconhecer esses vínculos não implica admitir que transformações no mundo econômico provoquem uma reação imediata que modifique as superestruturas, ou vice-versa. Certo descompasso entre as mudanças ocorridas nesses conjuntos é, até mesmo, previsível, muito embora exista uma tendência à adequação de um a outro. Esta tendência não é senão a busca de uma otimização das condições de produção e reprodução das relações sociais capitalistas por meio da unidade econômica e política da classe dominante, unidade que se processa no Estado. (Bianchi, 2008. p. 175)

Breve histórico das formas de organização dos interesses da burguesia industrial brasileira.

O objetivo dessa seção é analisar as formas de organização dos interesses da burguesia industrial e sua articulação com o Estado restrito. O período que abordaremos, entre 1930 e 1955, é largamente analisado pela historiografia como período de organização corporativa do Estado. Nosso foco será identificar como se estruturava a relação entre as frações da burguesia brasileira, alguns de seus aparelhos privados de hegemonia e as agências de Estado. Neste período as relações entre o Estado e alguns grupos sociais, principalmente os trabalhadores urbanos e os empresários dos setores industriais, passaram a ocorrer através de uma estrutura estatal de representação através da qual se articulavam os diversos interesses dentro do Estado.³

Antes de 1930, os industriais se organizavam através de associações de caráter privado, os Centros Industriais, localizados nos estados mais industrializados do país: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais (Juiz de Fora) e Rio Grande do Sul. Essas organizações atuavam com ampla liberdade e foram o principal meio de articulação dos interesses dos industriais e inserção de suas demandas no Estado. Essas demandas eram incorporadas como parte da política de Estado, como por exemplo, as medidas de proteção tarifária, políticas de crédito e estabilização cambial.⁴

A partir de 1930, o governo provisório instalado⁵ adotou o modelo corporativista de representação dos grupos ligados às atividades econômicas do setor urbano que deveriam criar entidades oficiais de representação perante o Estado. O marco legal dessa forma de representação ocorreu em 1931, quando é criado o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio.

Segundo esse decreto [19.770/1931], as associações de classe denominadas sindicatos (âmbito local), federações (âmbito estadual) e confederações (âmbito nacional) deveriam ter a aprovação do ministro do Trabalho, Indústria e Comércio para se instalarem e deviam submeter-se ao seu controle. Por outro lado, a entidade “oficial” de classe ganhava um lugar no interior do Estado, como “órgão consultivo e técnico” do Estado, em questões que dissessem respeito aos seus interesses de classe. (Leopoldi, 2000. p. 76)

A reação dos industriais ao decreto foi aparentemente contraditória. Ao passo que demonstraram sua insatisfação com o regulamento, o CIESP (Centro das Indústrias do Estado de São Paulo) foi o primeiro a se sindicalizar e adequar-se à nova legislação. A criação da FIESP (Federação das Industriais do Estado de São Paulo), em 1931, substituiu o CIESP e se tornou o órgão de representação oficial. Com isso, os industriais esperavam garantir o espaço de representação no

³ Quando utilizarmos os termos “Estado” ou “Estado restrito” estamos nos referindo às instituições estatais propriamente ditas. Temos como base de análise a reflexão gramsciana que identifica o funcionamento do “Estado ampliado” no sentido de uma atuação articulada entre as entidades propriamente estatais (Estado restrito/sociedade política) e as entidades “ditas” privadas (sociedade civil). Ambas atuam na construção da hegemonia no processo político moderno de dominação de classe, típico das sociedades capitalistas no século XX. Para uma análise detalhada destas categorias ver Liguori (2003).

⁴ Ver Leopoldi, 2000. p. 71-74.

⁵ Sobre o evento conhecido como “Revolução de 1930” ver Fausto (1995).

interior do Estado restrito. No Rio de Janeiro, o Centro Industrial do Brasil (CIB) assumiu a feição de Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJ). Vale destacar que “[n]esse período, as Federações da indústria, a despeito de se adaptarem ao regime sindical de 1931, desfrutaram de grande liberdade de ação, o que lhes deu um caráter misto (privado e oficial).” (Op Cit. p. 78)

Em 1934, a mudança na legislação sindical passou a permitir a existência de mais de um sindicato por categoria, ou no caso, ramo de produção. Em 1937, a FIESP se desdobrou na FIP (Federação das Indústrias Paulistas) sendo reconhecida pelo Ministério do Trabalho. As duas entidades passaram a atuar paralelamente.

Com esse desdobramento da FIESP, tinha início uma tradição do nosso sindicalismo industrial: manter simultaneamente uma entidade privada e uma oficial, com a mesma diretoria. A ideia veio de Roberto Simonsen, preocupado em manter a entidade privada da indústria, para garantir representatividade no caso de o governo decidir terminar com as associações sindicais. (Leopoldi, 2000. p. 81)

A dupla representação formal, sob a mesma diretoria, garantiu, na prática, um espaço com maior autonomia possibilitando organizar os interesses e os projetos dos industriais. Ou seja, uma entidade que, ao mesmo tempo em que garantia a representação no Estado, atuava como um aparelho privado de hegemonia⁶ no interior da sociedade civil. Ao contrário de uma suposta organização de interesses por grupos econômico-corporativos, essas entidades buscavam atuar organizando os interesses de classe da burguesia industrial.

Em 1939, já sob o regime do Estado Novo, através do decreto-lei 1.402, o governo tentou retomar o modelo que excluía as entidades privadas. No entanto, as entidades FIESP e CNI (Confederação Nacional da Indústria) – esta última criada em 1938 – através de suas lideranças organizaram uma campanha contra o decreto. Dentre os pontos criticados, destacava-se a organização vertical. Os industriais defendiam o modelo “eclétrico” de organização das federações, tal como a FIESP que congregava diversos ramos industriais no seu interior. Ou seja, defendiam um modelo mais unificado contra o modelo do governo que fragmentaria em uma série de federações de acordo com o ramo de produção. Outro ponto central que combatiam era a extinção das associações de caráter privado que atuavam paralelamente aos sindicatos oficiais e a proibição da reeleição das diretorias.

Maza (2005) analisa o documento elaborado pela FIESP, em 1940, acerca da questão da sindicalização e aponta que o setor industrial “pretendia um grau maior de autonomia e impedir que o decreto limitasse seus direitos de petição ou representação.” (p. 205). No mesmo sentido, Leopoldi afirma que o princípio da crítica feita pelas lideranças industriais, principalmente Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi, consistia em afirmar que o Estado não deveria exercer um controle muito forte sobre as organizações empresariais e que as estruturas de representação dos seus

⁶ A noção de “aparelho privado de hegemonia” remete à formulação gramsciana acerca da sociedade civil que organiza o processo de hegemonia política das classes dominantes. Ver: Mendonça (2007)

interesses não poderiam equivaler as estruturas de representação dos trabalhadores frente ao Estado. Havia uma proposta clara dos industriais acerca do tipo de relação que deveria haver entre o Estado e as entidades empresariais que seria diferente do tipo de representação dos trabalhadores.⁷

A FIESP reuniu todos os recursos possíveis para impedir a vigência do decreto. [...] Preparou cuidadosamente a crítica da política de sindicalização, com o apoio de diversas associações paulistas: Associação Comercial, Instituto de Engenharia, Bolsa de Mercadorias e Federação do Comércio de São Paulo. Juntaram-se a essas entidades a Associação Comercial do Rio de Janeiro e a Federação das Indústrias de Minas Gerais. A recém-criada Confederação Nacional das Indústrias foi designada para ser o representante das reivindicações dos paulistas junto ao governo federal, cabendo-lhe encaminhar ao ministro do Trabalho um memorial contendo as críticas e sugestões das entidades paulistas. (Leopoldi, 2000. p. 85)

Essa movimentação demonstrava uma organização entre os industriais que usavam o canal corporativo para interferir nas políticas de Estado, porém tinham clareza quanto à necessidade de espaços distintos do Estado restrito para formularem suas propostas e projetos que eram as entidades privadas. Dessa forma, a representação sindical industrial assumiu um modelo oriundo das tensões entre o Estado e os interesses da burguesia industrial, tendo como resultado um modelo distinto do corporativista originalmente proposto e daquele que existia antes de 1930.

Além disso, cabe ainda ressaltar as mudanças que não se estenderam para a representação sindical dos trabalhadores que continuava submetida ao Estado. As associações não atreladas à estrutura oficial eram proibidas, apesar das iniciativas de resistência de alguns setores da classe trabalhadora, na década de 1930, ou ainda a criação do Movimento de Unificação dos Trabalhadores (MUT) em 1945, com caráter extraoficial.⁸

Destacamos, portanto, a diferença entre o tipo de corporativismo que cabia a classe trabalhadora daquele que se configurou entre os industriais, ficando claro o caráter de classe do Estado. Na prática, uma mesma entidade patronal cumpria ambos os papéis de elaborar os planos da burguesia de maneira autônoma e de defender seus interesses no interior do Estado. As entidades reconheciam o importante papel do Estado no estímulo à industrialização. Tendo isso em vista, Leopoldi defende a tese da existência de um *modelo de corporativismo negociado*.

Diante de um intenso processo no qual, ora a sociedade civil se movimenta em direção ao Estado, ora o Estado atua em direção à sociedade civil, apontamos como base teórica a noção de *Estado ampliado*. Nesse caso, ampliado para cumprir a necessária hegemonia no interior da classe burguesa que passava por mudanças que alguns autores caracterizaram como a sua *Revolução*

⁷ Maza, analisando o documento elaborado pela FIESP e outras associações, criticando a proposta de sindicalização do governo, demonstra como os industriais aceitavam o modelo para apenas a representação dos trabalhadores. “Do ponto de vista patronal, tem-se a impressão que o estatuto foi elaborado com o espírito de um severo controle sobre as massas trabalhadoras’. Em seguida, concordam com este procedimento, uma vez que as ‘autoridades do Ministério desejam impor severa fiscalização, para evitar as infiltrações de elementos contrários ao regime ou prejudiciais à segurança pública.’” (Constituição *apud* Maza, 2005. p. 209)

⁸ Ver Matos, 2009. p. 63-76.

*Burguesa.*⁹

Eli Diniz, em seu *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil* (1978), analisou, sob vários ângulos, a relação do empresariado industrial e o Estado. Ela observa que durante a constituinte de 1933 os representantes do setor industrial defenderam alguns dos aspectos do modelo de articulação dos interesses industriais. Segundo a autora, as lideranças industriais associavam a agenda nacionalista à defesa da industrialização e com isso a uma agenda protecionista para a política de comércio exterior. O principal meio de incorporar suas propostas na agenda do Estado foi através da atuação enquanto consultoria “técnica” nos órgãos de planejamento econômico.

No anteprojeto de programa político elaborado para ser apresentado ao VIII Congresso do Partido Democrático, divulgado a 11 de junho de 1932, sugere-se a criação dos Conselhos Técnicos, que funcionariam junto aos Ministérios, prestando assessoria ao legislativo e ao executivo. Destes conselhos fariam parte representantes das associações de classe, ao lado de quadros técnicos, escolhidos entre pessoas de notável saber. (Diniz, 1978. p. 105)

Em 1934 foi criado o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) e em 1937 o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda (CTEF). O CFCE teve papel de destaque na área econômica tendo suas funções ampliadas durante o Estado Novo, passando a ser um órgão que poderia dar pareceres sobre qualquer assunto solicitado pela presidência.¹⁰ O CTEF¹¹ foi responsável pela organização e centralização dos empréstimos externos das diversas unidades da federação.

Contando com a participação de expressivos representantes do mundo dos negócios, inclusive industriais como Guilherme Guinle, Mário Ramos, Euvaldo Lodi, Luiz Betim Paes Leme e Roberto Simonsen, entre outros, além de técnicos do governo e militares, tais órgãos funcionariam como canal de acesso do setor privado à esfera governamental, institucionalizando um novo estilo de participação, (...) legitimaria a atuação direta dos interesses econômicos no interior da burocracia, generalizando a prática da negociação direta e fechada entre setores público e privado(...). (Op. Cit. p. 116)

Assim, vale frisar que, em paralelo à representação dos setores industriais através da estrutura sindical oficial, foi criado também um conjunto de agências de Estado voltadas para a consulta acerca dos mecanismos de política econômica nos quais participavam ativamente os principais representantes do setor industrial. Portanto, foi garantida à fração industrial não apenas a possibilidade de incorporar suas demandas na política de Estado, mas também o espaço nas agências do Estado restrito que foi fundamental para a organização da fração industrial da burguesia.

Apesar dessas medidas que favoreciam o setor industrial, é importante destacar que várias de suas propostas não foram acatadas no interior das agências e mesmo eram alvo de intensos

⁹ Ver Fernandes, 2008. p. 239-260.

¹⁰ Ver Verbete: CFCE. In.: *DHBB*. FVG, 2010.

¹¹ O CFCE foi substituído pelo Conselho Nacional de Economia, criado pela Constituição de 1946.

debates nesses órgãos.¹² Diniz defende, em seu trabalho, que a intervenção da burguesia industrial não era desarticulada nem débil em sua organização, porém atuava excessivamente preocupada com ganhos imediatos e medidas de caráter corporativo. A autora chega a conclusão que, entre 1930 e 1945, o processo político não foi hegemonizado pela burguesia industrial. Em várias situações este setor recua de suas posições privilegiando um equilíbrio geral da situação de poder em favor da fração agroexportadora, consciente da sua capacidade e força para viabilizar as suas propostas. Diniz aponta como resultado da relação Estado-restrito/burguesia industrial a seguinte questão:

Desta forma, os referidos ganhos em termos da capacidade de influência e de barganha teriam seu alcance limitado pela aceitação das regras do jogo tendentes a preservar a primazia estatal. Esta teria como um de seus suportes básicos a manutenção de um grau elevado de centralização e fechamento das instancias decisórias superiores, assegurando autonomia do executivo nas decisões finais. Portanto, o controle do processo decisório pertenceria aos atores estrategicamente situado em posições de comando do aparelho estatal. A influência dos grupos privados se faria exercer pelo acesso às instancias decisórias inferiores, para onde fariam convergir o peso de sua atuação. (Diniz, 1978. p. 287)

Em suma, o eixo de sua tese passa pela preservação dos espaços decisórios “superiores”, assegurando sua autonomia, ficando a influência dos setores empresariais restrita a esferas intermediárias de poder. No entanto, não fica claro o que determinou as decisões das altas esferas de poder. Ainda que este não seja exatamente o foco de sua pesquisa é uma questão que se apresenta a partir das suas conclusões. A autonomia decisória do alto executivo não parece estar de acordo com uma teorização do Estado como uma “condensação de uma relação de forças”.

Na década de 1950, o modelo “corporativo oficial” continuou a conviver com outras formas de representação dos interesses empresarias. No segundo governo Vargas (1951-1954), o Estado sofreu uma série de transformações. O planejamento da política econômica ganhou mais espaços no interior do Estado com a criação de um conjunto de agências que atuava diretamente na sua formulação e execução.

A política industrial do governo de Getúlio Vargas foi destinada à Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), órgão criado com o objetivo específico de formular empreendimentos industriais. A CDI era composta por funcionários de órgãos do governo da área econômica, dos militares, além do presidente da CNI e de diversos membros da indústria paulista em expansão. Compunha, ainda, a CDI o que Dreifuss chamou de *técno-empresários*¹³. Em 1952, a CDI formulou o Plano Geral de Industrialização¹⁴ que passou a estabelecer setores prioritários de investimento estatal.

¹² Ver Diniz (1978), Capítulo 4, item 1- A Campanha Protecionista e item 2- A Campanha contra o Livre Comércio.

¹³ Ver Dreifuss, 1981. p. 73 – 77, em especial nota 14 na qual o autor faz uma ressalva ao conceito “técno-burocracia” de Cardoso, atentando para a relação e ação empresarial que tais técnicos assumiam e sua orientação em função de tais relações e contatos e não em função da sua ocupação na burocracia.

¹⁴ Ver Leopoldi, 2000. p. 221.

Em linhas gerais, podemos considerar que a experiência da CDI e suas subcomissões, com destaque para a CEIMA (Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico), serviu de base para o modelo do Conselho do Desenvolvimento e seus Grupos Executivos e de Trabalho criados por Juscelino, em 1956, e para organização e implementação da sua política de expansão econômica. Vale destacar que alguns dos agentes de Estado que fizeram parte da experiência no governo de Vargas atuaram também no governo de Kubitschek, tais como o Almirante Lúcio Meira, no setor automobilístico; Roberto Campos, de carreira diplomática, que fez parte da equipe da CMBEU (Comissão Mista Brasil Estados Unidos); e Lucas Lopes, também membro da CMBEU.

Além disso, Vargas buscou centralizar o comando da política econômica na sua assessoria econômica que foi conduzida por Rômulo de Almeida, economista do Departamento Econômico da CNI, cedido para a assessoria presidencial. A estreita relação de Vargas com o empresariado brasileiro abriu a possibilidade da tese de um modelo de industrialização nacionalista. Leopoldi comenta o assunto,

A CDI, a Sumoc [Superintendência da Moeda e do Crédito] e a liderança das associações industriais formavam importantes anéis decisórios, responsáveis pela formulação e implementação de políticas para os vários setores da indústria. Havia, pois, um certo controle de algumas áreas da política industrial pelos próprios industriais, pois eles tinham voz dentro desses órgãos decisórios. Isso permite pensar numa aliança política entre a liderança industrial, os técnicos nacionalistas, os representantes da Cepal no Rio de Janeiro (Grupo Misto Cepal-BNDE) e o presidente Vargas em torno de um projeto nacionalista de desenvolvimento econômico. Por outro lado, tal projeto nunca se definiu claramente, em virtude da propensão de Vargas a buscar um caminho intermediário, buscando interlocutores em empresas estrangeiras (sediadas ou interessadas em se instalar no país) nos círculos de tecno-empresários ligados a essas empresas, ou ainda em membros da burocracia com orientação neoliberal. (Leopoldi, 2000. p. 230)

Dessa forma, quanto a questão do nacionalismo, bastante presente na época, a existência de uma burguesia de caráter “nacional”, que se antagonizasse com o antigo setor dominante agroexportador e com o imperialismo dos países centrais, não se concretizou. A burguesia industrial, ao contrário de se opor aos antigos setores dominantes, se apoiou nestes setores para consolidar sua hegemonia. Além disso, alguns empresários do setor industrial tinham origem no setor agrícola e comercial. Por outro lado, Queiroz e Evans destacam que o empresariado industrial de origem local e o de origem externa, desde o início da industrialização, convivem de maneira variada apesar do crescimento do capital de origem externa na década de 1950.

Pode-se argumentar que existe uma tendência a longo termo para uma predominância gradualmente crescente do capital internacional, mas isto afeta de maneira muito diversa os diferentes ramos da indústria e as diferentes espécies de capital local. Seja qual for o grau de predominância do capital internacional, certos membros da burguesia local se estabeleceram de tal modo na presente estrutura industrial que daí não poderão ser desalojados. Foi criada uma burguesia “mista” na qual se entrelaçam o capital nacional e o internacional. Várias posições de comando são firmemente mantidas pelo capital local. (Queiroz e Evans, 1977. p. 8)

A ideia de uma burguesia “mista” traduz o convívio, sob as leis tendenciais de funcionamento do capitalismo, entre os industriais locais e estrangeiros. O estudo de Queiroz e Evans demonstra ainda que o processo de inserção de grupos estrangeiros ocorreu mesmo em ramos tradicionais da indústria brasileira. A concorrência entre capitais locais e externos implicava em falências, em fusões, ou ainda em processos de diversificação da indústria de origem local para outros ramos. Isso explica, ainda, a posição de alguns industriais no início da década de 1950 que defendiam a entrada de capitais externos apenas nos setores onde o capital local não estivesse instalado, como forma de incentivo à indústria local. No entanto, a expansão da produção industrial na década de 1950 ocorreu de maneira distinta à proposta acima apresentada, além de promover profundas mudanças nas formas de articulação e organização da representação dos industriais no interior do Estado.

Nesse período, o tema do planejamento econômico foi bastante presente. O próprio CFCE assumiu ações de planejamento em função da guerra e de seus efeitos sobre as importações e exportações. Vários autores se debruçaram sobre o tema do planejamento, sendo Otávio Ianni um dos que contribuíram significativamente neste debate ao observar a continuidade existente entre os primeiros governos de Vargas até o governos militares sob o aspecto do planejamento.¹⁵

O governo Vargas criou também o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) destinado ao financiamento dos projetos econômicos. A criação do BNDE foi a principal medida que resultou dos estudos da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (CMBEU). Criada em 1951, esta comissão elaborou uma série de projetos, principalmente nas áreas de energia e transportes, visando empréstimos do governo norte-americano para a sua implementação, que, no entanto, não se concretizaram. O Programa de Metas do governo de Kubitschek, em parte, se baseia nos projetos elaborados por essa comissão.

Vale destacar que a CMBEU fez parte de uma trajetória de ações de colaboração “técnica” entre o Brasil e os Estados Unidos. Essa relação constante passou pelas iniciativas das missões Cook (1942-1943) e Abbink (1948), além do acordo entre os governos desses países para a entrada do Brasil na Guerra Mundial de 1941-1945 que envolveu o suporte para a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional.¹⁶

Vale destacar, neste ponto, que a orientação no sentido da definição dos problemas de desenvolvimento econômico como questões de caráter “técnico” esvaziava o debate político em torno do processo de modernização do Estado e das medidas econômicas de planejamento fazendo prevalecer a orientação geral dos grupos que defendiam um desenvolvimento mais alinhado com os Estados Unidos e o próprio conteúdo das medidas propostas pelas ações de cooperação.

¹⁵ IANNI (1977).

¹⁶ Para análise detalhada acerca da Missão Abbink e CMBEU ver: Ribeiro (2012)

Nesse sentido, a CMBEU, assim como as outras missões de cooperação econômica, exerceu também o papel de formar os funcionários do aparelho econômico estatal na perspectiva dos técnicos norte-americanos e de sua política econômica. Tanto os projetos de desenvolvimento econômico, quanto os meios de seu financiamento deveriam estar adequados à forma própria que assumiu o capital monopolista no pós-segunda guerra. Nesse sentido, Dreifuss demonstra como foram criados novos espaços de decisão adequados aos interesses dos setores multinacionais e associados.

Os interesses multinacionais e associados formaram, com a estrutura tecno-burocrática, uma série de anéis de poder burocrático-empresariais objetivando a articulação de seus próprios interesses. Esses anéis a princípio diminuíram e mais tarde deslocaram a influência dos políticos tradicionais na formulação das diretrizes econômicas. [...] A rede tecno-burocrática expressava o aspecto duplo do processo de controle oligopolista do mercado, ou seja, uma abordagem empresarial para os problemas de desenvolvimento e a colocação propriamente dita de tais problemas em termos capitalistas, o que era exemplificado pela conhecida política de desenvolvimento de Juscelino Kubitschek. (Dreifuss, 1981. p.73)

Dreifuss nos permite concluir que o pessoal de Estado incorporava a abordagem empresarial para os problemas de desenvolvimento que se expressou em determinados procedimentos e funções desempenhadas pelo aparelho estatal. É importante ressaltar o papel das agências internacionais, originárias dos acordos da Conferência de Bretton Woods (1944), na formação dos funcionários das agências estatais. Sydney Latini, funcionário do Banco do Brasil com intensa participação nas agências de manipulação da política econômica, destaca o papel da normatização da balança de pagamentos como uma exigência do FMI (Fundo Monetário Internacional).

Se a elaboração do balanço de pagamentos passou a constituir uma exigência do Fundo Monetário Internacional nos anos 40, para os países conseguirem empréstimos naquela instituição [...], pode-se afirmar que a cuidadosa elaboração, interpretação e análise desses agregados estatísticos tornou-se indispensável não apenas – e não tanto – para conseguir empréstimo no FMI, mas, sobretudo, para dialogar com o FMI. (Latini, 2007. p. 67)

Este pequeno exemplo demonstra como ocorreu um processo de padronização dos dados econômicos que permitia a análise e acompanhamento por parte das autoridades norte-americanas e do FMI da evolução dos indicadores econômicos. Outro elemento fundamental é o condicionamento de empréstimos à adequação a certos padrões de manipulação dos dados econômicos. Essas medidas apontam como as entidades internacionais influenciaram o processo de reforma do Estado no sentido de responder às necessidades específicas do desenvolvimento capitalista.

Além das transformações no perfil do pessoal de Estado e nas políticas econômicas, Leopoldi argumenta que os novos espaços criados no interior do Estado ocuparam o lugar que antes cabia à relação corporativa com as entidades industriais oficiais. Se antes a FIESP, FIRJ e CNI representavam o conjunto dos setores industriais, ao longo da década de 1950 foram criadas novas associações que passaram a organizar os interesses de setores específicos da indústria em

expansão. As novas associações possuíam apenas o caráter privado, mantendo a representação oficial com as entidades de caráter sindical. Para Leopoldi, esse processo significa a crise do modelo de representação corporativo. Vale destacar ainda que algumas associações “paralelas” surgiriam como braço privado do sindicato oficial do setor específico de produção.

O tipo de colaboração entre indústria e Estado mudava lentamente: em lugar de representantes da indústria como um todo participarem de decisões de política setorial em organismos como o CFCE ou a CME, surgia uma nova forma de articulação entre os interesses industriais e os organismos do Estado. Os anéis burocráticos que então se formam nas subcomissões da CDI evidenciam o início do processo de fragmentação na forma de representação de interesses dentro do Estado. Formam-se arenas decisórias específicas: a da indústria de automóveis e autopeças; a da indústria petrolífera combinada à indústria de equipamentos; a de energia elétrica combinada a indústria de material elétrico pesado, para citar apenas alguns. No governo Kubitschek, essas arenas tomariam a forma de grupos executivos. (Leopoldi, 2000. p. 232. grifos do original)

A tese defendida pela autora supõe uma fragmentação da representação dos interesses do setor industrial. Ou seja, o setor perderia a capacidade de intervir de maneira unitária conforme fizera em alguns momentos através da liderança de Roberto Simonsem e Euvaldo Lodi. A intervenção através das entidades oficiais, federações e confederações, garantiam uma unidade na busca por seus interesses comuns enquanto a disputa dentro das agências de planejamento econômico a partir da representação setorial contribuiu para a fragmentação da representação do setor.

Leopoldi define uma cronologia da representação do setor industrial, através de quatro etapas: a primeira chamada de associativismo privado (1881-1931); a segunda marcada pelo sistema corporativo (1931-1954); a seguir viria o modelo híbrido de representação de interesses (1955-1988) e o período de desregulamentação, a partir de 1988. (Op. Cit. p. 294 a 307)

Interessa-nos aqui os períodos do “sistema corporativo” e aquele que o sucede, definido como “híbrido”. Primeiramente, a autora compreende que o modelo corporativo foi adotado plenamente apenas pelo setor industrial. Já as demais frações da burguesia brasileira não utilizaram as mesmas táticas de representação dos seus interesses no Estado restrito.

Em 1945, o comércio formou a sua entidade superior, a Confederação Nacional do Comércio, enquanto a agricultura só formou as suas entidades regionais e nacionais nos anos 50. As entidades não industriais não alcançaram a mesma importância política [que as industriais]. Bancos e companhias de seguro organizaram alguns poucos sindicatos no Sudeste nos anos 30 e só bem mais tarde organizaram seu órgão máximo, a Federação Nacional das Companhias de Seguro (Fenaseg, 1953), e as duas federações de bancos formadas nos anos 80 (Fenaban, Febraban). Em todo o período, as entidades privadas como as associações comerciais, a Sociedade Nacional da Agricultura e a Sociedade Rural Brasileira continuaram atuantes na cena política, ao lado das entidades oficiais. (Leopoldi, 2000. p. 298)

Assim, consideramos que o “sistema corporativo” apareceu como uma das táticas do setor industrial, em determinado período, de inserção dos seus interesses no Estado. Esta forma de

representação conviveu com as federações paralelas e com a intervenção através das agências de Estado. As demais frações da burguesia, em geral, buscaram se organizar em entidades privadas através das quais pressionavam o Estado e buscavam inserir seus interesses nas políticas de Estado. Portanto, o período seguinte, a partir da década de 1950, visto por Leopoldi como de “fragmentação” na representação industrial, se diferencia do sistema corporativo, porém se coaduna com a tática de outras frações da burguesia, como a comercial e a agroexportadora. No nosso entendimento, ocorreu uma multiplicação da representação industrial, o que não é sinônimo de fragmentação, como aponta a autora. Na próxima seção pretendemos indicar como isso ocorreu.

Renato Boschi, por sua vez, aponta que o processo de criação de novas associações industriais, por fora da representação industrial oficial, busca expressar de maneira mais fiel a correlação de forças a partir da estrutura produtiva. As principais associações criadas na década de 1950 buscaram, de certa forma, contrapor o modelo da CNI que equilibrava a participação dos diversos Estados. Conforme o parque industrial se desenvolveu e se diversificou, os setores mais dinâmicos do capital, concentrados em São Paulo, buscaram seus próprios espaços de inserção no Estado.

os grupos industriais paulistas, mais numerosos e fortes em termos dos interesses industriais que representavam, começaram a se ressentir da eleição desproporcional de candidatos dos estados menos industrializados para a diretoria da Confederação [CNI] (cada Estado da Federação representado na CNI tinha, e ainda tem, o direito a um voto nas eleições para diretoria). Como resultado, começaram a ser organizadas associações civis paralelas à estrutura corporativa, particularmente nos setores mais dinâmicos da atividade industrial, em grande parte sediadas no estado de São Paulo mas com base nacional de representação. A mais expressiva dessas associações – A ABDIB (Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base) – foi fundada neste período [1955] e permanece ainda hoje como um núcleo poderoso de interesses da indústria. (BOSCHI, 1979. p.83)

Nesse processo, as medidas de expansão da indústria implementadas por JK, com base na Instrução 113 da Sumoc, que possibilitaram a entrada maciça de investimentos estrangeiros no setor industrial, aprofundou essa questão levantada por Boschi. Criada em 1955, durante o governo de Café Filho, a instrução 113 permitia a importação de equipamentos sem cobertura cambial, na forma de investimento estrangeiro direto. Isso colocava os industriais de origem externa em vantagem em relação ao industrial local, pois este precisava passar pelo leilão de câmbio para conseguir importar maquinário. Essa medida foi criada na gestão de Eugênio Gudim no Ministério da Fazenda (1954-1955), um dos principais intelectuais do liberalismo da época. É importante pontuar que a crise política que envolveu o suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, conduziram um conjunto de pressões, que já existiam durante o governo de Vargas, levando à formação de uma equipe econômica de orientação distinta da anterior.

Apesar da dura crítica de parcela dos industriais à Instrução 113 da SUMOC, principalmente a FIESP que denunciava as piores condições para o industrial local, não houve espaço para

negociação. A medida criada no governo Café Filho foi mantida no governo de Juscelino sendo uma das alavancas do modelo de aceleração do crescimento implementado.

Boschi conclui que, de modo geral, entre as décadas de 1930 e 1950, a relação entre Estado e o setor industrial não foi marcada simplesmente por uma sobreposição do Estado. O setor industrial conseguiu se organizar em várias questões-chave do período, apesar de reconhecer que “somente através da tutela do Estado a classe então emergente poderia favorecer os interesses da acumulação além de reforçar sua posição nas novas alianças.” (Boschi, 1979, p. 225) O autor também criticou uma certa visão em torno do nacionalismo do setor industrial. “Fruto de raciocínio dualista, a ênfase no papel nacionalista dos empresários obscureceu o fato de que eles efetivamente buscaram o apoio do capital estrangeiro para o desenvolvimento de uma capacidade infra-estrutural que permitisse o crescimento industrial.”(Op. Cit.)

Na década de 1950 as associações industriais por ramo produtivo começaram a ser criadas. O “modelo corporativo”, que desde o início conviveu com as entidades de caráter privado funcionando de maneira sobreposta, deixou de ser a principal via de inserção dos interesses industriais no Estado. Destacamos as seguintes associações fundadas nesse período: a ABDIB (Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústria de Base) fundada em 1955; a ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores) é fundada em 1956; a ABIT (Associação Brasileira da Indústria Têxtil) é fundada em 1957; o Instituto Aço Brasil, antigo Instituto Brasileiro de Siderurgia, é fundado em 1963; Associação Brasileira de Metais, criada em 1943; além das associações do setor químico, indústria de alimentos e de materiais elétricos, fundadas entre 1963 e 1964. Vale ressaltar que a ABDIB, enquanto representante do setor das industriais de base, foi uma dos principais beneficiárias da Instrução 113 recebendo boa parte do ingresso de maquinário¹⁷.

O governo Juscelino Kubitschek constituiu espaços específicos no Estado para a articulação dos setores beneficiados pelos investimentos do Programa de Metas. O Conselho de Desenvolvimento (CD), composto pelos ministros de Estado e representantes dos principais órgãos de política econômica governamental (BNDE e Banco do Brasil com seus órgãos SUMOC e CACEX), foi a principal agência responsável pela elaboração da política econômica. O CD possuía ramificações e secretarias especiais. Além disso, foram criados os grupos executivos que estavam diretamente ligados CD atuando na elaboração dos projetos específicos em cada setor. Nesse espaço, além dos representantes da equipe econômica do governo, havia os integrantes do empresariado dos setores alvo dos projetos.

O governo Kubitschek, por meio dos grupos executivos, organizou a relação dos industriais

¹⁷ Ver Leolpoldi, 2000. p.255.

com o Estado por um modelo que privilegiava os setores estratégicos dentro do seu plano. Na indústria de veículos automotores através do GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), na indústria da construção naval através do GEICON (Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval), na Indústria Mecânica Pesada o GEIMAPE (Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada), este último no qual estava incluída a ABDIB.

(...) saíam de cena as lideranças da era getulista, dando lugar a um sistema corporativo híbrido: ao lado das federações regionais, agora dominadas pelos gerentes de empresas em São Paulo e no Rio de Janeiro, apareciam as associações paralelas (ABDIB, Abimaq, Anfavea, entre outras), baseadas em setores específicos da indústria, as quais foram sendo mobilizadas pelo governo Kubitschek para atuar nos grupos executivos de trabalho. (Leopoldi, 2000. p. 263)

Na década de 1950, portanto, observamos o processo de mudança na forma de representação dos interesses dos industriais e sua inserção no Estado. As transformações que ocorrem no sistema produtivo influenciaram os diversos setores industriais em torno das táticas de organização e representação. O Estado diversificou suas agências destinadas à intervenção no processo produtivo principalmente no que tange as formas de financiamento dos projetos, criando as condições de investimento e inserção dos capitais externos.

As agências de Estado os agentes políticos no processo de expansão industrial.

Nesta seção, abordaremos, mais especificamente, o período Kubitschek no que tange ao papel das agências de Estado e sua articulação com o empresariado industrial. Em geral, as análises desse período destacam o papel dos principais atores políticos e do jogo parlamentar entre os partidos políticos. Essa visão se limita a observar o Estado restrito, ou sociedade política, como agentes do processo histórico, deixando em segundo plano as tensões entre as classes e frações de classe no seu interior e a partir da sociedade civil. A categoria que norteia nossa análise, “Estado ampliado”, remete à dominação capitalista que articula as formas superestruturais da cultura e da política pelas quais as classes dominantes buscam através da sociedade civil construir sua hegemonia. Ressaltamos também o papel do intelectual orgânico¹⁸ que atua como organizador no interior de uma classe social.

Um dos trabalhos mais conhecidos acerca do papel das agências que conduziram as metas do programa de JK é o de Benevides (1976). A autora articula a relativa estabilidade política do governo Kubitschek com os resultados obtidos em matéria de crescimento econômico. Ela destaca

¹⁸ Todo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político; o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito, etc.(Gramsci. 2006. p. 15)

que o apoio ao governo por parte de membros das Forças Armadas foi fundamental para assegurar a posse de Juscelino. As Forças Armadas exerceram papel importante também nas questões de política econômica. Vale destacar que possuíam intelectuais forjados no interior das instituições militares, tal como Lúcio Meira, almirante, que como Ministro da Viação e Obras Públicas de Kubitschek, teve participação destacada nos grupos executivos.

A autora argumenta que o sucesso da política econômica em torno do Programa de Metas foi resultado também da estrutura de “administração paralela” criada pelo governo para a organização dos projetos. Tal estrutura permitia ao governo ampla liberdade de intervenção sem precisar negociar todos os projetos através do parlamento. Nesse sentido, argumenta a autora:

(...) não somente o esquema de administração paralela ilustra muito bem a atribuição de recursos e responsabilidades a unidades formalmente dependentes da unidade geradora da política (os novos órgãos dependentes diretamente do Executivo), como produz aquela ‘cristalização institucional’, que seria todo o aparato burocrático criado especificamente para a implementação do programa desenvolvimentista. (Benevides, 1976. p. 224)

A seguir continua

Em termos concretos a administração paralela era constituída por órgãos já existentes, e “eficientes”, como a CACEX (ligada ao Banco do Brasil), o BNDE e a SUMOC, mais os novos órgãos, executivos ou de assessoria, os Grupos Executivos, os Grupos de Trabalho e o CPA (Conselho de Política Aduaneira). A administração paralela era, portanto, um esquema racional, dentro da lógica do sistema (...) uma vez que os novos órgãos funcionavam como centros de assessoria execução, enquanto que os antigos continuavam a corresponder aos interesses da política de clientela ainda vigente. (Op. Cit. p. 224-225)

A definição de “administração paralela”, utilizada pela autora e por outras interpretações com origem na ciência política norte-americana¹⁹, não parece assumir a “especificidade para a implementação do programa desenvolvimentista” referida pela autora, pois os critérios para definir um órgão como parte dessa administração foi basicamente a “eficiência” e o seu comprometimento específico com a política econômica implementada.

A nosso ver é importante considerar o processo de “modernização” do aparelho de Estado como aquele que orienta algumas agências para cumprir determinados requisitos da organização e planejamento econômicos por parte do Estado. Por exemplo, SUMOC e CACEX não apenas existiam antes do governo Kubitschek, como eram órgãos ligados ao Banco do Brasil (banco fundado em 1808) e continuaram existindo após este governo ou tiveram suas funções básicas transferidas para outros órgãos.²⁰ Esses e outros órgãos, como o BNDE, fizeram parte, neste período, de um processo de modernização do aparelho estatal estimulado pela expansão econômica e as funções exigidas pelo processo político de disputa pelas políticas de Estado.

Por sua vez, os Grupos Executivos e Grupos de Trabalho foram agências criadas a partir da

¹⁹ Ver Lafer (2002[1970])

²⁰ É importante destacar que a Sumoc foi criada para centralizar funções específicas ao papel de um Banco Central, que seria criado futuramente incorporando dentre outras as funções dessa superintendência. Ver Kuperman (2008).

estrutura do Conselho do Desenvolvimento. Tais estruturas estatais foram canais privilegiados de articulação dos interesses industriais no Estado na conjuntura específica do governo de Juscelino. Após esse período, outros grupos foram criados, mas sem as mesmas características e em cenário de crise econômica, a partir de 1962, e crise institucional, em 1964.

O governo Kubitschek, ao criar espaços de debate e formulação de projetos de expansão industrial, estimulou os industriais a se organizarem a partir de canais de representação de ramos específicos de produção de modo a focar os setores que seriam alvo de forte investimento e expansão. Esses setores foram basicamente a indústria automobilística e a indústria siderúrgica que, por exemplo, foram responsáveis por 49,3% dos ingressos de capital estrangeiro através da Instrução 113 da Sumoc, entre 1955 e 1963. (Caputo e Melo, 2009. p. 528)

A seguir vamos analisar, brevemente, a partir de parte das fontes até agora estudadas, as principais agências de Estado que promoveram o Programa de Metas: o Conselho de Desenvolvimento, o GEIA e o GEIMAPE. Pretendemos, ao cruzar algumas informações dessas agências com as diretorias eleitas das entidades de representação dos setores industriais, indicar como ocorreu a relação entre o Estado restrito e os interesses de uma fração da burguesia industrial.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO

O Conselho de Desenvolvimento foi o principal órgão de elaboração e organização do Programa de Metas, centralizando o conjunto dos projetos. Sua estrutura se dividia nos Grupos de Trabalho, de caráter provisório relacionado a temas específicos, e nos Grupos Executivos, com legislação específica que os regulamentava. O Conselho era subordinado à Presidência e composto por todos os ministros de Estado, representantes do BNDE e das agências pertencentes ao Banco do Brasil como a SUMOC, CACEX e CEXIM, além dos chefes dos gabinetes civil e militar.

Lucas Lopes, na época presidente do BNDE, foi o secretário que coordenou os trabalhos deste órgão. Em suas próprias palavras, extraída do seu livro de memórias, Lucas Lopes define como funcionava o Conselho:

A ideia foi criar um conselho de nível ministerial para tomar as decisões básicas, que não fosse semelhante ao Conselho de Segurança Nacional ou ao Conselho Nacional de Economia, que se reuniam uma vez por mês para fazer discursos. Era preciso haver um conselho capaz de dar beneplácitos, de aceitar ou não as decisões fundamentais, com uma secretaria executiva capaz de formular programas objetivos que seriam levados ao presidente. E o presidente poderia então recorrer aos membros do conselho na proporção em que precisasse do apoio de cada um deles. E foi isso o que foi feito: quando Juscelino precisava discutir uma meta ligada ao setor de transportes, trabalhava com Lúcio Meira, que era o ministro da Viação; quando se tratava de agricultura, trabalhava com Ernesto Dornelles, ministro da Agricultura. (...)

A estrutura do Conselho do Desenvolvimento, como já disse, era muito informal. Inicialmente organizaram-se grupos de estudo - esta era a expressão usada -, cada

um com seu coordenador. (...) Os grupos de estudo variaram de tamanho. Alguns foram relativamente simples, reuniram um número pequeno de pessoas que detinham os elementos de informação, outros foram mais amplos, pois tratavam de áreas que exigiam decisões de várias entidades. Em alguns casos, quando se definiam os programas, os grupos desapareciam. (Lopes, 1991.p. 170, 172)

Primeiramente, devemos ter o cuidado de não tomar de imediato o depoimento de Lucas Lopes. O presidente do BNDE, pela sua participação na condução do Conselho de Desenvolvimento, assumiu a perspectiva do alto funcionário de Estado. Ele tende, por exemplo, a omitir a participação dos empresários, apesar de afirmar que contribuíram nas discussões dos projetos do Programa de Metas.

Sobre o Conselho de Desenvolvimento, é possível concluir da parte citada que este órgão tinha um caráter executivo mais dinâmico. Ao incorporar o conjunto dos ministros, isto é, o alto escalão do pessoal do Estado, podia encaminhar os projetos com o aval desses membros que participavam da sua elaboração. No entanto, a decisão final cabia ao presidente. Consideramos, portanto, que este aparelho de Estado tinha papel decisivo na construção do consenso em torno do Programa de Metas, pois, além de incorporar os ministros (indicados também de acordo com acordos políticos entre os partidos), possuíam na sua estrutura os grupos de trabalho e os grupos executivos.

GRUPO EXECUTIVO DA INDUSTRIA AUTOMOBILÍSTICA - GEIA

O GEIA foi instituído pelo decreto 39.412/1956 que definia a sua composição, atribuições, estrutura organizativa e procedimentos para o desenvolvimento de projetos. O Presidente do GEIA era Lúcio Meira (Ministro de Viação e Obras Públicas) de origem militar, havia participado da Sub-Comissão de Jipes, Tratores e Automóveis parte da CDI, durante o segundo governo Vargas; a secretaria executiva foi ocupada por Sydney A. Latini (Economista do Banco do Brasil) que participou de cursos de formação no FMI; Ary Gilaberte (CACEX); Carlos Eduardo Mauro (SUMOC); Antônio Machado Macedo (Carteira de Câmbio); Jardy Sellos Corrêa (BNDE); o grupo também seria composto por um funcionário do Conselho de Política Aduaneira (CPA), criado em 1957.

O referido decreto de criação do GEIA estabeleceu o uso da Instrução 113 da Sumoc e condicionou o acesso ao seu uso à aprovação dos projetos pelo referido grupo executivo. O modelo de instalação da indústria automobilística foi organizado pela internalização progressiva da produção. Assim, se tornava fundamental a garantia do acesso às peças ainda não produzidas internamente através de importação. Criou-se, assim, mais um mecanismo de privilégio de câmbio

para aqueles projetos aprovados pelo GEIA e que contavam com a entrada de parte do maquinário através da instrução 113.

No art. 9º é desestimulada a concorrência na fase inicial de implementação da indústria automobilística. Vale destacar que as vantagens oferecidas no processo de instalação dificilmente se manteriam, o que, a nosso ver, caracteriza a monopolização do setor no processo de instalação.

O GEIA era assistido por um Conselho Consultivo composto por “um representante de Institutos Oficiais de Tecnologia, representante dos órgãos de classe das fabricantes de automóveis, representante dos órgãos de classe dos subcontratados da indústria automobilística.” (Dec 39.412/56, art. 19). Neste ponto, destacamos que a legislação previa a participação da representação sindical do setor de produção específico.²¹ Nesse mesmo período foi fundada a Associação Nacional de Veículos Automotores (ANFAVEA) que funcionava paralelamente ao sindicato oficial.

As indústrias de veículos, ao lado de sua entidade sindical, o SINFAVEA, constituíram uma entidade civil, paralela, em 15 de maio de 1956, denominada (...) ANFAVEA. O quadro administrativo de ambas entidades foi sempre, praticamente o mesmo. (Gattás, 1981. p. 178)

Nesta passagem, de acordo com Gattás, empresário do setor de autopeças, a ANFAVEA foi criada em lógica semelhante a que analisamos no caso da FIESP/CIESP, na década de 1930. Foram fundadas duas entidades, uma de caráter oficial e outra de caráter privado (sem registro no ministério do trabalho) que atuavam com a mesma diretoria. Vale destacar que isso não significou um abandono por parte do SINFAVEA (Sindicato Nacional dos Fabricantes de Automóveis e Veículos Automotores) dos seus espaços de representação no interior da FIESP. Ocorreu uma diversificação dos interesses da representação dos setores industriais e a multiplicação dos seus canais de articulação no Estado restrito.

²¹ A análise dos arquivos ainda não chegou às atas do GEIA para identificar os grupos que participaram da elaboração dos projetos.

Tabela 1 – 1ª Diretoria da SINFAVEA/ANFAVEA (1956)

Diretoria SINFAVEA/ANFAVEA	Cargo	Empresa
Manoel Garcia Filho	Presidente	VEMAG S.A.
Rubens Gueiros	Vice-Presidente	S.I.
Alberto Nicolau Pedro Schiesser	Secretário	General Motors do Brasil
Ivan Teodoro Rombauer	Tesoureiro	Brasmotor
Raul Alfredo Cardoso da Silva	Suplente	S.I.
Durval Martins Mujlaert	Suplente	Willys Overland do Brasil
Antonio Julio Saraiva Margarido	Suplente	General Motors
Inocência Marques Goes Calmon	Suplente	Brasmotor
Mario Beldiede	Conselho Fiscal	S.I.
Paulo Ivanyi	Conselho Fiscal	VEMAG S.A.
Otavio Lepensce	Conselho Fiscal	S.I.
Waldemar Gonçalves	Suplentes	S.I.
Alfredo de Saboia Lima	Suplentes	S.I.
Aldo Bucci	Suplentes	S.I.
Humberto Monteiro	Conselho Consultivo	Ford Motor Export
Ernst Wichoff Mandeville Jr.	Conselho Consultivo	General Motors
Svend Hartmann Nielsen	Conselho Consultivo	Vemag
Ludwig Winkler	Conselho Consultivo	Mercedes-Benz
Cristian Bramberg	Conselho Consultivo	S.I.
Paulo Larcera Quartim Barbosa	Conselho Consultivo	Willys Overland do Brasil
Alaric Paris	Conselho Consultivo	S.I.
Edward Gilbert Hantzenroeder	Conselho Consultivo	International Harvester

Fonte: Gattás (1981). Obs: S.I.: Sem Informação.

O 1º presidente da SINFAVEA/ANFAVEA, Manoel Garcia Filho, representava os interesses da VEMAG S.A. que foi uma das primeiras montadoras de veículos a usufruir das facilidades do Programa de Metas. De capitais brasileiros, licenciou a produção, de origem germânica, dos DKW.²² A GM e Ford se limitaram a produção de caminhões e veículos coletivos não entrando na produção de carros de passeio. Dentro da entidade representativa, apenas a GM ocupou cargos com a secretaria cabendo a Alberto Nicolau Pedro Schiesser. A Ford aparece apenas no Conselho Consultivo.

A produção de veículos de passeio foi realizada também pela Willys Overland que compunha a diretoria da ANFAVEA.

Querendo tirar vantagem, Willys do Brasil se bateu pela viabilização de uma completa gama de produtos, pautando, nessa ordem, a produção de jipes, utilitários leves, e carros de passeio, o que a fez cumprir um agitado calendário no seu parque industrial de Taboão da Serra (São Bernardo). Esta predisposição, note-se, lhe valeu a vanguarda da industrialização. (Negro, 2004. p. 11)

²² Ver Negro, 2004. p. 12.

A Mercedes-Benz, outra companhia que iniciou a produção de automóveis neste período, ocupou o Conselho Consultivo da ANFAVEA com Ludwig Winkler. Na autobiografia de Juscelino Kubitschek, o ex-presidente cita a visita de um representante da Mercedes-Benz: “no dia 8 de fevereiro já chegava ao Rio o diretor da Daimler Benz, de Stuttgart, na Alemanha, o Sr. Louis Winkler, com o qual estabeleci entendimentos para a implantação da indústria automobilística no Brasil.” (Kubitschek, 1978. p. 24)

Vale destacar que a Alemanha Ocidental será a principal origem das indústrias de automóveis que se inserem no Brasil através dos estímulos do programa de metas. A Volkswagen será a outra grande montadora alemã que, no entanto, não compõe a primeira diretora da ANFAVEA.

A partir da análise do cruzamento dos dados dos membros da diretoria da entidade e os projetos que se instalaram a partir dos trabalhos do GEIA observamos certa correspondência entre os grupos industriais atendidos pelo GEIA e os membros da diretoria da SINFAVEA/ANFAVEA. Ainda não conseguimos localizar documentação que identifique quem participava diretamente das reuniões do Grupo Executivo e se essa participação influenciava a aprovação dos projetos pelo GEIA. No entanto, podemos indicar a seguinte hipótese provisória: a atuação do SINFAVEA/ANFAVEA teria garantido aos principais grupos representados no seu interior o acesso aos privilégios e vantagens do Programa de Metas. Cabe ainda indagar se não eram estes os grupos melhor organizados, considerando que adotavam o modelo oficial/privado a partir de um setor específico de produção, e portanto conseguiram inserir suas demandas no Estado restrito.

GRUPO EXECUTIVO DAS INDÚSTRIAS DE MATERIAL PESADO - GEIMAPE

O decreto de instalação do Grupo Executivo das Indústrias de Material Pesado (Decreto 46.753, de 26 de Agosto de 1959) definiu pouco o funcionamento do Grupo e o encaminhamento dos projetos, diferentemente do GEIA que apresenta um conjunto de diretrizes para apresentação de projetos e critérios para a sua aprovação.

O Grupo Executivo era formado por representantes das principais agências de Estado seguindo basicamente a estrutura do GEIA: também presidido por Lúcio Meira, contava com representantes da Sumoc; da CACEX e Carteira de Câmbio, pelo Banco do Brasil; do BNDE e CPA, além de representante do Ministério da Guerra, da Petrobrás e da ABDIB (Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base). A principal diferença com o GEIA é a participação de uma associação de representação dos setores industriais como membro efetivo e não apenas como parte do Conselho Consultivo. Este, por sua vez, foi formado por “um representante do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo, por um representante do Sindicato de Máquinas do Estado de São Paulo[SIMESP], por um representante da Associação Nacional de Máquinas Veículos e Acessórios e Peças e por um representante da Escola Nacional de

Engenharia.” (Dec. 46.753/59, art. 7)

A participação do Sindicato da Indústria de Máquinas do Estado de São Paulo foi significativa no suporte aos GEIMAPE através de relatórios sobre a situação do setor de produção de máquinas. Destacamos o relatório apresentado por esse sindicato ao GEIMAPE, no dia 19 de agosto de 1960. O relatório apresenta a magnitude da produção de máquinas e equipamentos, as principais firmas e pleiteia uma política de conjunto para o setor. O relatório é assinado pelo presidente da entidade, Einar Alberto Kok, e por João Cavallari Sobrinho, presidente do Grupo de Trabalho de Máquinas e Acessórios para a Indústria de Papel e Celulose. Vale ressaltar que João Cavallari Sobrinho representava a “Indústria Mecânica Cavallari S.A.” na diretoria da ABDIB. (Tabela 2) Dessa forma, um representante do setor não apenas compunha como também presidia o Grupo de Trabalho e apresentava um relatório em conjunto com o Sindicato oficial do setor de produção junto ao GEIMAPE. Nesse sentido, este Grupo Executivo foi utilizado como canal de diálogo e de busca de representação de interesses do setor das industriais de base no seu interior.

Com relação ao conteúdo do relatório, corresponde a um conjunto de oito medidas relacionadas à proteção do setor de produção de maquinário voltado para a indústria de papel e celulose. Os pontos eram os seguintes: favorecimento cambial à importação de máquinas semelhantes, pelo registro na SUMOC dessas importações, pela ausência de crédito de médio prazo para o setor, pela ausência de critérios “funcionais” para registro dos similares nacionais objeto de proteção contra o importado, a redução das tarifas para o mesmo maquinário já produzido internamente, a falta de padronização no setor, falta de financiamento de exportações e a ausência de seguro de cobertura em exportações. (*Conselho do Desenvolvimento, GEIMAPE.*)²³

Dessa forma, através deste relatório, buscamos demonstrar as formas de acesso e interferência de representantes do setor de bens de produção junto ao Estado, especificamente aproveitando os trabalhos e a estrutura do GEIMAPE.

Tabela 2 - 1ª Diretoria ABDIB (1955)

Membros	Cargo	Empresa
Jorge de Souza Rezende	Presidente	Máquinas Piratininga
Mário Dedini	Vice-Presidente	Dedini
Claudio Bardella	Tesoureiro	Bardella
Fernando Larrabure	Secretário	Cobrasma.
João Cavallari Sobrinho		Ind. Mecânica Cavallari S.A.
Luiz Villares		Aço Villares
Marcos Xavier da Silveira		S.I.
Alberto Pereira de Castro		S.I.

Fonte: Gattás (1981), DHHB (FGV). Obs.: A empresa Fichet-Schwartz Hautmont aparece no conjunto de empresas fundadoras. No entanto, não

²³ Esta breve apresentação da documentação disponível no Fundo *Conselho do Desenvolvimento*, do Arquivo Nacional, ocorre em função de estarmos em processo de análise do conjunto do material.

conseguimos identificar se possuíam membros na primeira diretoria; S.I.: Sem Informação.

A tabela 2 apresenta a primeira diretoria eleita para a entidade. Diferentemente do caso da SINFAVEA/ANFAVEA, a ABIDIB não é uma entidade de caráter privado “paralela” com a mesma diretoria do sindicato oficial do setor de produção. O SIMESP possuía uma diretoria distinta, o que não impedia a articulação entre o sindicato oficial e a entidade privada para intervir junto às agências de Estado, comprovado pelo relatório descrito acima.

Por fim, vale pontuar que, entre 1955 e 1963, o ingresso de capitais via instrução 113 da Sumoc, no setor de indústrias de base, respondeu pelo terceiro maior índice. O setor da indústria de base, junto com o da indústria automobilística, foram os principais setores que sofreram expansão dentro do Programa de Metas. Consequentemente, a organização dos industriais passou por mudanças que diversificaram a estrutura de representação industrial.

Considerações Finais

A expansão e complexificação do parque industrial brasileiro na segunda metade da década de 1950 produziu um novo grupo de dirigentes industriais, um grupo de intelectuais orgânicos dos setores da burguesia brasileira associado aos investidores externos. Como parte de um grupo social, o intelectual orgânico atua na organização e consolidação desse grupo.

O Estado restrito através do “Pessoal de Estado” – governantes, funcionários, “técnicos”, em suma, intelectuais orgânicos que atuaram no sentido de promover o projeto burguês de expansão industrial citado – por sua vez, atuaram no sentido de garantir e estimular a representação dos interesses burgueses no seu interior, orientando os recursos estatais de maneira mais decisiva para a promoção da industrialização acelerada. Vale aqui destacar as fontes de crédito público, os empréstimos externos através do endividamento público para viabilizar parte da expansão. Forjou-se no interior do Estado um conjunto de funcionários que orientaram os projetos de política econômica no sentido da modernização capitalista e de industrialização de caráter monopolista.

Trabalhamos com a hipótese de que ocorreu a ação combinada de uma fração da burguesia industrial com um setor do pessoal de Estado no sentido da instalação de um núcleo monopolista da burguesia industrial brasileira, associada ao capital internacional. O grupo dos funcionários do Estado, a que nos referimos, fez parte dos aparelhos de Estado fundamentais no processo de expansão e foi formado através das missões de cooperação econômica (Abbink, Cook e CMBEU) com os Estados Unidos.

No livro de memórias de Lucas Lopes, que foi presidente do BNDE no governo JK, ele comenta as viagens de diversos membros da equipe de governo que, além de buscar o apoio de

outros governos, buscavam o contato com empresários desses países interessados em exportar capitais e participar de projetos no Brasil. Ainda antes da posse de Kubitschek, o candidato eleito fizera uma viagem por Estados Unidos e Europa angariando investidores para a expansão industrial planejada no Programa de Metas.

A viagem aos EUA foi responsável pela retomada das negociações em torno dos projetos da CMBEU que seriam aprovadas e financiadas pelo Eximbank. Este financiamento resolvia os problemas de infraestrutura identificados no âmbito dos trabalhos da CMBEU e, segundo Lopes, abria as portas para demais financiamentos externos. O Estado atuou diretamente no suporte e estímulo à associação entre os industriais locais e estrangeiros. Para acessar o as vantagens oferecidas pelo processo de expansão industrial foi necessário a organização dos diversos setores industriais.

A participação ativa das entidades representativas da burguesia industrial brasileira demonstram o quanto estavam organizadas, não limitando sua atuação aos canais oficiais de inserção no Estado restrito que marcaram as décadas de 1930 e 1940. O surgimento de entidades de caráter privado, atuando próximo (ou paralelamente) a estrutura de representação oficial demonstra uma diversificação das formas de inserção dos interesses burgueses no Estado, isto é, diversificação das formas de articulação entre sociedade civil e sociedade política e composição do Estado ampliado.

Referencias Bibliográficas

- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BELOCH, Israel (Coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000. 2ª ed. Consulta disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx>>
- BOSCHI, Renato Raul. *Elites Industriais e Democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- CAPUTO, Ana Cláudia. & MELO, Hildete Pereira de. *A industrialização brasileira da década de 1950: uma análise da instrução 113 da Sumoc*. In.: Estudos Econômicos. São Paulo, v. 39, n. 3, p. 513-538, 2009. Extraído de: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000300003> (Acesso em: 16/08/13)
- DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DREIFUSS, René Armand. *1964: A conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981. 2ª edição.
- FARO, Clovis de. & SILVA, Salomão L. Quadros de. *A década de 1950 e o Programa de Metas*. In.: GOMES, Angela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002, 2ed.
- FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930*. In.: MOTA, C. G. *Brasil em Perspectiva*. Rio de

Janeiro: Ed. Difel, 1995.

- GATTÁS, Ramiz. *A indústria automobilística e a segunda revolução industrial no Brasil: origens e perspectivas*. São Paulo: Prelo, 1981.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 4ª edição.
- _____. *Cadernos do Cárcere*. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. 4ª edição.
- _____. *O leitor de Gramsci: escritos escolhidos. 1916-1935*. / COUTINHO, Carlos Nelson (org). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b.
- IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- _____. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil(1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- IASI, Mauro Luis. *Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora*. In: Evilásio Salvador; Elaine Behring; Sara Granemann; Ivanete Boschetti. (Org.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012. v. 1, p. 285-317.
- KUPERMAN, Esther. *Da SUMOC ao Banco Central: consolidando as bases para o Neoliberalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: PPGCS/UERJ. Tese de Doutorado, 2008.
- LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.[1970]
- LENIN, Vladimir. *Imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global editora, 1982[1917]. 2ª edição.
- LIGUORI, Guido. *Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade*. In.: COUTINHO, C.N; TEIXEIRA, A. de P. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Política e Interesses na Industrialização Brasileira: as associações industriais, política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In.: GOMES, Angela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002, 2ed.
- LOPES, Lucas. *Memórias do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade do Brasil, 1991.
- MATOS, Marcelo Badaró. *Trabalhadores e Sindicatos no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2009;
- MAZA, Fábio. *A polêmica entre a FIESP e Oliveira Viana sobre a organização sindical e corporativa*. In.: MENDONÇA, Sonia Regina de (org.). *O Estado Brasileiro: agências e agentes*. Niterói: EdUFF/Vício de Leitura, 2005.
- MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e Economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- _____. *Estado e Políticas Públicas: considerações político-conceituais*. São Luiz: Outros Tempos, 2007. Vol. 1.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia da Dependência Imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- _____. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.[1972]
- QUEIROZ, Maurício Vinhas de; EVANS, Peter. *Um delicado equilíbrio: O capital internacional e o local na industrialização brasileira*. Cadernos Cebrap. Nº 28. 1977.

- RIBEIRO, Thiago. *Das Missões à Comissão: Ideologia e Projeto Desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão Abbink” e Comissão Mista Brasil e Estados Unidos*. Dissertação de Mestrado. Niterói: PPGH-UFF, 2012.
- SILVA, Sérgio. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa e Ômega, 1987, 7^a ed.

Fontes

Presidência da República. Fundo “Conselho do Desenvolvimento”. Arquivo Nacional.