

a força das idéias: a cepal e os industriais paulistas na primeira metade da década de 1950*

Renato Perim Colistete

Professor Assistente-Doutor do Departamento de Economia, Faculdade de Ciências e Letras, FCL, Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho, Unesp, Campus de Araraquara.

Email: renato.colistete@gmail.com

RESUMO

Este artigo analisa as formas pelas quais os industriais ligados à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) assimilaram a teoria do subdesenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) durante a primeira metade dos anos 1950. A FIESP foi a mais poderosa representante dos interesses industriais no Brasil e teve um papel destacado nas cenas econômica e social nas décadas de 1940 e 1950. O artigo resume as abordagens da CEPAL e da FIESP sobre temas selecionados (industrialização, proteção comercial, planejamento e distribuição de renda) e apresenta hipóteses acerca da influência da CEPAL sobre os industriais paulistas e as afinidades e diferenças entre suas visões.

Palavras-chave: CEPAL, FIESP, protecionismo, distribuição de renda, planejamento

ABSTRACT

This article examines how the industrialists from the Federation of Industries of the State of São Paulo (FIESP) assimilated the Economic Commission for Latin America (ECLA)'s theory of underdevelopment during the first half of the 1950s. FIESP was the most powerful representative of industrialist interests in Brazil and played a major role in the economic and social scene in this country during the 1940s and 1950s. The article summarises ECLA and FIESP's approaches to selected issues - industrialisation, trade protection, planning and income distribution - and puts forward hypotheses about the ECLA's influence on São Paulo industrialists and the similarities and differences of their views.

Keywords: ECLA, FIESP, protectionism, income distribution, planning

Introdução**

A publicação do "Manifesto" da industrialização na América Latina, de Raul Prebisch, no número de setembro de 1949 da *Revista Brasileira*

* Submetido: outubro, 2005; aceito: dezembro, 2005

** Uma versão preliminar e resumida deste artigo foi publicada em Suzigan, Wilson e Szmrecsányi, Tamás (eds), *História econômica do Brasil contemporâneo*, 2ª ed., São Paulo:

de Economia, inaugurou uma nova fase das idéias favoráveis à industrialização acelerada no Brasil. Traduzido por Celso Furtado e editado cerca de 4 meses após ter sido divulgado no âmbito da recém-constituída Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o trabalho de Prebisch recebeu uma rápida e ampla acolhida nos meios técnicos e empresariais, tanto na capital federal como em São Paulo, tornando-se logo o centro de um intenso debate entre as principais correntes econômicas da época¹.

Entre o empresariado do maior centro industrial do país, as notícias dos primeiros contatos diretos com os membros da CEPAL aparecem já em 1950-51 Segundo Celso Furtado, o chefe do Departamento de Economia Industrial da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Abelardo Villas Boas, foi um dos primeiros nomes influentes a apoiar os estudos iniciais cepalinos, tornando-se um "dos mais vigorosos divulgadores das idéias da CEPAL" (Furtado, 1985: 75). Sua colaboração, prossegue Furtado, "traduziu-se de imediato em convite a Prebisch do então Presidente do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, Sr. Francisco de Salles Vicente de Araújo [Azevedo], para debater com empresários os problemas dos industriais paulistas" (Furtado, 1985:75).

Esta avaliação retrospectiva de Celso Furtado sobre a receptividade das teses cepalinas entre os industriais paulistas não parece ter superestimado o que aconteceu na época, pelo menos se forem consideradas as notícias surgidas no ano de 1951. A título de exemplo, o Boletim Informativo da FIESP/CIESP de 3/9/1951 divulgou com destaque a notícia da visita de Raul Prebisch a São Paulo, apresentando em seguida um resumo de aproximadamente duas páginas e meia com as idéias do economista argentino sobre o desenvolvimento econômico nos países periféricos².

No Boletim seguinte, outro artigo dedicou-se a expor mais uma vez as teses de Prebisch, enfatizando a sua opinião acerca da necessidade de apoio à industrialização periférica, enquanto meio mais eficiente de

Edusp, 2002. Agradeço os comentários, em diferentes ocasiões, de Bernardo Gouthier Macedo, Fausto Saretta, Helmut Schwartz, Maria Lúcia Lamounier, Renato Maluf e Ricardo Bielschowsky. A responsabilidade pelos erros é inteiramente do autor. Prebisch, 1949a: 47-111. A versão que deverá ser utilizada adiante é a espanhola.

² "Raul Prebisch e a industrialização da América Latina", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, II (100), 3/9/1951: 20-2.

modernização e progresso econômico e social. Neste número, noticiou-se que Prebisch havia proferido uma conferência a convite das entidades da indústria, em que aparentemente impressionou bastante os empresários. Pelo menos é isto o que se pode concluir da avaliação do presidente da FIESP, Francisco de Salles Vicente de Azevedo, a respeito do evento. Segundo Azevedo, "os pontos de vista externados por aquele alto funcionário da ONU coincidiam perfeitamente com as opiniões defendidas pelos industriais de São Paulo, motivo pelo qual causaram muita satisfação as palavras do ilustre visitante"³.

Este primeiro encontro público entre os industriais paulistas e a CEPAL parece ter sido o início de uma relação profícua que se estenderia por toda a década de 1950. Tal relação manifestou-se menos através de reuniões e atividades conjuntas do que por formas indiretas, em particular através dos argumentos e dos conceitos cepalinos, que passaram a ser adotados nas manifestações dos industriais favoráveis às medidas de incentivo à indústria. Por outro lado, o empresariado paulista ganhou um forte aliado não somente na defesa de princípios gerais, relativos à legitimidade da industrialização, mas também no posicionamento frente a temas polêmicos da época, como, por exemplo, a proteção comercial e a distribuição de renda⁴.

A natureza da relação entre CEPAL e FIESP é um aspecto importante na interpretação proposta no presente artigo. O que parece ter caracterizado o uso das idéias cepalinas pelos industriais de São Paulo foi a adaptação de tais idéias aos debates e às disputas em que a FIESP se envolveu ao longo da década de 1950, em vez de somente uma identificação com princípios teóricos mais abstratos. É importante chamar a atenção para este ponto, aparentemente óbvio, por dois motivos básicos. Em primeiro lugar, porque a adoção de argumentos e conceitos cepalinos consolidou uma perspectiva particular dos industriais na economia e na sociedade brasileiras, que havia ganho substância sobretudo a partir dos anos 1920. De fato, as teses cepalinas juntaram-se às idéias de Friedrich List, Michail Manoilescu e do próprio expoente dos industriais paulistas, Roberto Simonsen, idéias estas que haviam dado suporte

³ "Visitado Prof. Prebisch", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, II (101), 10/9/1951:30-1.

⁴ "Uma tese arquivada" (Editorial), Boletim Informativo da FIESP/CIESP, II (102), 17/9/1951: 1-2.

à atuação dos industriais em diversas instâncias de governos e da sociedade. No plano doméstico, a renovação das idéias econômicas dos industriais passou também a ser urgente diante da emergência de propostas de reformas sociais e econômicas - algumas radicais - após o fim do Estado Novo e da Segunda Guerra Mundial.⁵

Em segundo lugar, a natureza da relação entre CEPAL e FIESP é importante, porque a assimilação das novas idéias pelos industriais paulistas não se afastou em nenhum momento de seus interesses vitais, expressos em toda a sorte de manifestações e pressões - públicas ou no âmbito de instâncias governamentais. Em outras palavras, a adoção de argumentos e conceitos cepalinos ocorreu de forma seletiva e matizada pelos interesses dos industriais, de acordo com situações específicas. Os líderes industriais paulistas não hesitaram, em diversas ocasiões, em qualificar propostas da CEPAL ou, então, em elaborar interpretações que enfatizassem suas reivindicações mais relevantes.

Este artigo investiga tais questões através de uma análise comparada entre as teses da CEPAL e as defendidas pelas lideranças dos industriais paulistas na primeira metade dos anos 1950⁶. O período escolhido reflete o objetivo de examinar os momentos iniciais da difusão das idéias cepalinas entre os industriais paulistas, logo após a publicação do "Manifesto" de Prebisch, em 1949. A análise concentra-se nas manifestações dos empresários atuantes na mais importante entidade patronal de São Paulo, a FIESP⁷. Desta maneira, as referências no texto a "industriais paulistas" dizem respeito aos empresários que fizeram prevalecer suas visões enquanto posições dessa entidade ou que estavam identificados

⁵ Ver, por exemplo, o caso do nacionalismo radical da época, representado por Prado Jr., Caio, em *Colistete*, 1994.

⁶ Uma análise detalhada da FIESP para o período seguinte do governo Juscelino Kubitschek encontra-se em Trevisan, 1986.

⁷ O CIESP (Centro das Indústrias do Estado de São Paulo), criado em 1928, foi a primeira organização centralizada dos industriais paulistas. Durante o Estado Novo, passou a representar (em 1942) os industriais paulistas ao lado da FIESP, com a reforma da estrutura sindical. Embora tenham sido estabelecidas diretorias formalmente independentes, um único presidente era (como era até recentemente) eleito pelos industriais para as duas entidades. Na prática, as posições e as atividades de ambas as entidades se confundiam, motivo pelo qual as referências à FIESP neste artigo incluem igualmente o CIESP. Ver "Como funcionam FIESP e CIESP", *Boletim Informativo da FIESP/CIESP.V* (226), 1/2/1954:126-9. Sobre os conflitos entre os industriais acerca da representação sindical: Schmitter, 1971: 180.

com as propostas defendidas pela mesma. Tal delimitação, portanto, exclui tanto indivíduos ou grupos que tiveram atuação paralela ou independente, quanto organizações industriais de outros estados⁸. Ao mesmo tempo, mais importantes do que textos doutrinários do empresariado paulista serão as suas intervenções públicas regulares em questões econômicas, motivo pelo qual se privilegia adiante o exame dos órgãos informativos da FIESP e de outras entidades patronais.

O artigo divide-se em quatro seções básicas: defesa da industrialização, proteção comercial, Estado e empresa privada e distribuição de renda. Estas seções correspondem a temas que permitem ilustrar a maneira com que se deu a relação entre as idéias cepalinas e os industriais em São Paulo, no início da década de 1950.

A defesa da industrialização

A receptividade entre os empresários de São Paulo das idéias lançadas por Raul Prebisch não chega a ser surpreendente, se forem considerados os principais argumentos presentes nos trabalhos da CEPAL até 1951, ano da visita de Prebisch à FIESP, em favor da industrialização dos países latino-americanos.

Segundo a CEPAL, a especialização primário-exportadora, em países periféricos como o Brasil, havia produzido uma tendência crônica de deterioração dos termos de troca e de transferência de parte dos frutos do progresso técnico para o exterior. Na periferia, a abundância do fator trabalho pressionaria para baixo os salários em geral e, por consequência, os preços de exportação de bens primários. No que se refere à demanda internacional, este quadro seria agravado pelo fato de os produtos primários sofrerem uma restrição crescente por parte do novo centro cíclico (os Estados Unidos), que apresentava um coeficiente de importação inferior ao do antigo centro, a Inglaterra. Por outro lado, os preços dos bens manufaturados produzidos no centro e exportados para a periferia seriam inelásticos à baixa, devido à capacidade de trabalhadores

⁸ Para uma abordagem dos diferentes grupos e visões entre os industriais paulistas nos anos 1940 e 1950, ver Leopoldi, 1984: 263-4, 269-70. Leopoldi também trata do pensamento e da atuação dos industriais do Rio de Janeiro. Sobre o Rio de Janeiro, ver também Leme, 1978 e Carone, 1977.

e empresários resistirem à redução de suas rendas. Paralelamente, a demanda dos produtos manufaturados demonstrava ser muito mais essencial à vida econômica dos países periféricos. Estas condições, em conjunto, levariam à tendência histórica, sugerida por Prebisch, de deterioração dos termos de troca⁹.

Em uma estrutura econômica tipicamente periférica, de acordo com a CEPAL, uma estratégia de crescimento voltada exclusivamente para o estímulo das exportações levaria à reprodução contínua das assimetrias entre os países centrais e periféricos. A modernização do núcleo exportador tenderia a reduzir a população ocupada no conjunto de suas atividades, contribuindo para novas quedas dos salários e dos preços de exportação. Tal processo reforçaria o resultado descrito por Prebisch, segundo o qual "enquanto os centros têm retido integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países da periferia têm transferido a eles parte de seu próprio progresso técnico"¹⁰. Todo este raciocínio serviu para apoiar o argumento de que a origem dos problemas que marcavam as economias periféricas não residia primariamente nas condições do comércio externo, mas, antes, nas características estruturais associadas à sua especialização produtiva, que havia conduzido a uma inserção desfavorável na economia internacional (Rodriguez, 1981: 227-8, 230, nota 25; Gurrieri, 1982: 20; Palma, 1989: 318).

Há indícios de que a mensagem cepalina sobre a condição periférica foi assimilada rapidamente pelos industriais paulistas, desde os primeiros textos de Prebisch na CEPAL. Artigos publicados no Boletim da FIESP chamaram a atenção para o fato de que a CEPAL associava as raízes estruturais dos baixos índices de produtividade, do desemprego, do desequilíbrio crônico do balanço de pagamentos, em países como o Brasil, à especialização agrícola de sua economia, não bastando a obtenção de melhores termos nas trocas internacionais. Mais fundamental seria o incentivo à industrialização, que permitiria corrigir os fatores determinantes daqueles resultados negativos¹¹.

9 Ver Prebisch, 1949b. Estes argumentos são examinados em Rodriguez, 1981 e Gurrieri, 1982.

¹⁰ Prebisch, 1949b: 108-9. O mecanismo de transferência dos frutos do progresso técnico é descrito em Rodriguez, 1981: 56-8.

¹¹ "Raul Prebisch e a industrialização da América Latina", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, (100), 3/9/1951:20-2; "Visita do Prof. Prebisch", Boletim Informativo

Do ponto de vista da CEPAL, o primeiro efeito positivo da industrialização seria o de absorver o excedente populacional não empregado nas atividades primárias, o que reduziria as pressões sobre os salários e os preços do setor exportador. Ao mesmo tempo, a diversificação da indústria doméstica poderia substituir itens importantes da pauta de importações, embora a continuidade deste processo devesse pressionar as contas externas, ao incorporar produtos industriais mais elaborados e essenciais à operação e ao crescimento do parque produtivo. Neste estágio é que se explicitava o alcance da visão cepalina. O argumento foi o de que a produção doméstica não deveria ser limitada a artigos de consumo, sendo necessário, pelo menos nas maiores e mais diversificadas economias da América Latina, estender a atividade manufatureira aos bens de produção - inclusive máquinas e equipamentos, entendidos como o núcleo do progresso técnico em escala mundial¹².

O conteúdo dos argumentos cepalinos pela industrialização acelerada era familiar às lideranças empresariais da indústria de São Paulo, embora seja provável que a maneira com que foi apresentado surpreendesse pela simplicidade conceitual e abrangência. Além disto, os argumentos cepalinos inseriam de forma clara as reivindicações favoráveis à indústria na história do desenvolvimento econômico moderno. Mesmo sob este aspecto, porém, outras interpretações já haviam sido difundidas entre os industriais em São Paulo em épocas passadas. Uma das mais influentes foi a do economista romeno Michail Manoilescu. Este autor formulou uma análise que procurava fundamentar as pretensões de uma industrialização tardia, baseando seu argumento no uso da proteção tarifária como um recurso legítimo para o estímulo da indústria nascente (Simonsen, 1931:91-3). Refletindo a difusão das idéias de Manoilescu entre o empresariado paulista, um de seus livros foi traduzido e editado pelo Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) em 1931, apenas dois anos após sua publicação original¹³. Ou-

da FIESP/CIESP, II (101), 10/9/1951: 30-1; "Uma tese arquivada", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, II (102), 17/9/1951: 1-2.

¹² Prebisch, 1950: 226 e 1951: 289. Ver, porém, uma crítica a esta interpretação em Macedo, 1994: 57-8.

¹³ Manoilescu, 1931. A tradução é de Otávio Pupo Nogueira, na época Secretário-Geral do Centro dos Industriais de Fiação e Tecelagem de São Paulo. Nogueira diz em seu livro que, na leitura de Manoilescu, "encontr[ou] o caminho seguro que

tro autor influente entre os industriais paulistas foi o economista alemão Friedrich List, o principal crítico no século XIX da teoria ricardiana das vantagens comparativas (Simonsen, 1931: 89; Street, 1933).

Contudo, foram os ensaios, as conferências, os discursos e os relatórios de Roberto Simonsen que constituíram a maior influência na orientação doutrinária e prática do empresariado industrial em São Paulo na época. Já a partir do final dos anos 1920, Simonsen havia passado a sistematizar os princípios básicos com que seria conduzida a defesa da industrialização pelos empresários paulistas. Primeiro, ele se opôs à tese do artificialismo da indústria nascente, sustentando que a sua proteção e incentivo conscientes seriam os únicos meios de se elevarem progressivamente os indicadores de desenvolvimento econômico (Simonsen, 1928 e 1931: 58-9, 87-91). Segundo, o empresário associou qualquer possibilidade de melhoria substantiva dos salários e da renda nacional; de acesso aos bens de consumo que caracterizavam a sociedade moderna; enfim, de elevação do "padrão de vida" das populações dos "países pobres" em níveis comparáveis aos da "civilização moderna", ao avanço do desenvolvimento industrial (Simonsen, 1928 e 1931:54-9). Por fim, Simonsen considerou que a desigualdade entre os "países altamente desenvolvidos" e os de "economia incipiente" não poderia ser superada pelo livre jogo das forças de mercado, mas exigiria uma intervenção racional através do planejamento, de modo a induzir uma ampla reestruturação econômica do país (Simonsen, 1943 e 1948b).

Idéias como as de Roberto Simonsen deram forma a um conjunto de princípios que orientou a ação dos industriais em São Paulo (e, freqüentemente, em outros estados e em termos nacionais), durante um longo período de mudança econômica no Brasil. Tais princípios fundamentaram a influência crescente dos industriais na sociedade brasileira da época. O importante a ressaltar é que os princípios elaborados e defendidos pelos industriais paulistas não foram codificados em diretrizes rígidas e afastadas dos conflitos e dos eventos do período. Antes disto, as evidências indicam que tais princípios surgiram e foram sendo constantemente reformulados ao longo das tentativas de influência na

deve[ríamos] seguir na reforma tarifária". Ver Nogueira, 1931: 3. As referências a Manoilescu, porém, desapareceram dos documentos dos industriais já nos anos 1940; ver, a respeito, Love, 1994: 398.

formulação da política econômica e social do país, especialmente a partir dos anos 1920, o que facilitou o encontro com a CEPAL na década de 1950¹⁴.

Por outro lado, a receptividade das idéias cepalinas provavelmente foi favorecida pelos sucessivos fracassos nas tentativas de negociação com o governo dos Estados Unidos de um programa similar (ou a integração) ao Plano Marshall, que beneficiasse os países latino-americanos e, do ponto de vista dos industriais e do governo brasileiros, principalmente o Brasil¹⁵. Os industriais paulistas acompanharam atentamente estas tentativas, como revelam as notícias sobre a reunião do Conselho Inter-Americano de Comércio e Produção, em Petrópolis, novembro de 1947. Neste encontro, Roberto Simonsen foi o responsável pela comissão encarregada de sugerir mudanças na proposta então recentemente elaborada do Plano Marshall, em Paris¹⁶. O relatório apresentado por ele criticou explicitamente o projeto, naquilo que considerou "unilateralidade do Plano Marshall", ao prever recursos somente para a Europa. Simonsen foi igualmente crítico acerca da implícita previsão na proposta definida em Paris de que à América Latina estaria reservado o papel de exportadora de produtos primários, algo que definiu como um retrocesso inconcebível. Em vez disso, reivindicou em seu relatório que os países latino-americanos fossem tratados no Plano Marshall em igualdade de condições com os países europeus, tanto em recursos como na participação em todos os grupos e comissões ligados ao programa de assistência (Simonsen, 1947).

As pressões do governo e de industriais brasileiros, contudo, não foram suficientes para levar a uma revisão da proposta elaborada em Paris, o que confirmou definitivamente que o governo americano não considerava a América Latina estratégica em seus planos de reconstru-

¹⁴ Um processo, por sua vez, que deu continuidade aos primeiros esforços domésticos de elaboração de uma perspectiva social dos industriais, que datam do final do século XIX no Rio de Janeiro. Ver, principalmente, Turazzi, 1989, além de Moraes Fo., 1980 e Carone, 1977.

¹⁵ Sobre as expectativas de governo brasileiro e a evolução das posições divergentes com o governo americano, ver Weiss, 1993: caps. 1 e 2, e Rabe, 1988: 17.

¹⁶ A Conferência de Paris foi realizada em julho de 1947, pouco depois do discurso do General George Marshall (em junho), anunciando a intenção do governo americano de garantir substancial assistência financeira aos países europeus. Ver Milward, 1984: cap. 2.

ção no pós-Segunda Guerra Mundial. Um dos prováveis motivos da posição americana deveu-se ao fato de que a política de Guerra Fria estava sendo devidamente conduzida no plano doméstico pelos governos latino-americanos. No caso do Brasil, a presteza no alinhamento externo e a eficiência na repressão pelo Governo Dutra à reorganização de sindicatos, partidos políticos de esquerda e aos movimentos reivindicatórios de trabalhadores, com o virtual fechamento do regime político no que dizia respeito aos sindicatos e à esquerda, tornaram-se indicações seguras de que a maior economia da América Latina estava livre da ameaça comunista que era temida na Europa (Weiss, 1993:18-9; Colistete, 2001: cap. 2). Em 1948, já com a assistência do Plano Marshall em andamento, Roberto Simonsen ainda manifestava esperanças de inclusão do Brasil, embora tardia. Para tanto, Simonsen acenou como credencial o fato de o governo Dutra ter então libertado o país da "ostensiva atividade dos extremistas que continuamente impedia o exame, em ambiente sereno, de nossas questões fundamentais" (Simonsen, 1948a: 5). Possivelmente, ao contrário do que esperava Simonsen, a repressão à esquerda e aos sindicatos dos trabalhadores, na verdade, veio confirmar a avaliação dos formuladores da política externa americana de que uma ação na escala da executada na Europa era desnecessária na América Latina (Rabe, 1988:18).

É neste contexto internacional e doméstico que se deu o encontro dos empresários paulistas com as teses cepalinas, ou seja, em um momento de complexidade crescente da industrialização brasileira e de reduzido poder de barganha na política internacional, que passou a exigir ações e argumentos mais elaborados na defesa da industrialização. A evolução dos contatos com a CEPAL e o amadurecimento das teses favoráveis à industrialização já podem ser percebidos em um comentário no Boletim da FIESP acerca de um encontro da CEPAL, em 1953, no Rio de Janeiro. Avaliando um estudo daquele organismo sobre o Brasil, o Boletim destacou as recomendações ali contidas de acelerar-se a substituição de importações, de reconhecer-se o caráter estrutural da "escassez de dólares" e a "necessidade de industrialização crescente do país", com vistas a "[preservar] a gradativa elevação do 'standard' de vida"¹⁷. A conclusão foi inequívoca: "[n]o caso da FIESP, prazerosamente

¹⁷ "As atividades da CEPAL" (Editorial), Boletim Informativo da FIESP/CIESP, IV (186) 27/4/1953: 102-4.

verificamos existir no referido estudo o acerto doutrinário defendido por este órgão de classe (...)”¹⁸.

A partir do início dos anos 1950, os industriais paulistas passaram a contar com o novo aparato analítico da CEPAL e a adotá-lo muitas vezes com teses e noções elaboradas nas décadas anteriores. Além da defesa geral da industrialização, porém, os industriais paulistas também recorreram aos argumentos e aos conceitos cepalinos em temas mais específicos, como será visto nas próximas seções.

Proteção comercial

Uma das questões mais fundamentais em que se empenharam os industriais de São Paulo, desde o início do século XX, foi a da necessidade de proteção à indústria doméstica diante da concorrência das importações. Sendo uma questão clássica nos processos de industrialização, os empresários paulistas lançaram mão de teorias elaboradas em circunstâncias históricas semelhantes, como no caso das já citadas de Manoilescu e List. Ao mesmo tempo, os industriais ensaiaram argumentos próprios a partir da experiência obtida na defesa de seus interesses em várias instâncias da sociedade (Simonsen, 1931; Nogueira, 1931; Street, 1933).

Embora a defesa dos princípios que justificavam a proteção à indústria doméstica houvesse alcançado um grau relativamente alto de aceitação na sociedade já na década de 1940, o tema do protecionismo e das conseqüências de mercados controlados por empresas domésticas (não necessariamente nacionais) permaneceu ocupando um lugar central nas disputas e nos debates públicos. Na passagem para a década de 1950, a questão tornou-se ainda mais complexa, devido ao movimento de integração internacional que começou a ser esboçado com a recuperação econômica européia e, principalmente, às pressões de abertura comercial por parte da política externa americana¹⁹. Neste contexto, a

¹⁸ *Ibidem*: 104.

¹⁹ Já na Conferência de Chapultepec, em 1945, estas pressões por parte da política exterior dos Estados Unidos apareceram nitidamente. Conseqüência da orientação de que a América Latina não necessitava ser incluída, por motivos estratégicos, na assistência financeira destinada à Europa e à Ásia, esta política seria mantida por toda a década de 1950, sem mudanças substanciais. Ver Thorp, 1992: 190-1 e Rabe, 1988.

defesa cepalina da necessidade de proteção à indústria em países periféricos como o Brasil foi, possivelmente, um dos principais aspectos que facilitaram a receptividade da CEPAL pelos industriais paulistas.

O argumento básico da CEPAL encontra-se delineado no "Manifesto" de 1949, no qual é enunciada a natureza estrutural das restrições ao coeficiente de importações da periferia e o subsequente efeito positivo sobre a produção manufatureira doméstica (Prebisch, 1949b: 138-55). Mas foram os documentos seguintes que trataram o tema de maneira um pouco mais precisa, com referência aos critérios que justificariam a proteção industrial. Conforme foi visto antes, uma economia periférica (portanto, com uma população ativa cronicamente excedente) possuiria, segundo a CEPAL, uma capacidade limitada de crescimento com o nível vigente de preços, pois o deslocamento de fatores além de um certo ponto para o setor exportador levaria a reduções nos preços de exportação, agravando a tendência à deterioração dos termos de troca. Neste caso, a CEPAL dizia ser plenamente justificável o emprego alternativo de fatores em atividades industriais, a fim de reverter-se o efeito depressivo sobre os preços, mesmo sob pena de que os custos de produção dos bens fossem superiores aos de similares estrangeiros (Prebisch, 1951: 273-81 e 1954: 363-73).

Sob tais circunstâncias, seria legítimo adotar uma proteção "em razoável medida" para o setor manufatureiro, pois, de outro modo, o resultado seria sempre desfavorável para a economia periférica. Dizia Prebisch que "[e]ssa necessidade de proteção é iniludível em uma judiciousa política de desenvolvimento e não conspira de forma alguma contra o comércio internacional sempre que se mantenha dentro dos limites exigidos pelo mesmo desenvolvimento" (Prebisch, 1954:365). Segundo ele, os limites da proteção comercial seriam definidos pelo produto marginal dos fatores de produção com possibilidades de emprego alternativo, dadas as condições dos produtos de exportação no mercado internacional. Assim, deveria haver transferência de fatores de produção para o setor exportador até o ponto em que o seu rendimento fosse igual ao que se poderia obter com o uso em atividades industriais²⁰.

²⁰ Prebisch, 1951: 274-76 e 1954: 369-70. Houve um outro critério destacado por Prebisch, cuja relevância seria a redução da "vulnerabilidade externa às flutuações e contingências exteriores". Prebisch, 1951: 279 e 1954: 370, nota 25.

Com exceção de comentários breves e esparsos como o anterior, um fato que chama a atenção é o de que os primeiros documentos da CEPAL pouco se manifestaram a respeito das relações entre os níveis recomendados de proteção e os graus de eficiência e competitividade da estrutura industrial²¹. A questão da eficiência da indústria ficou subordinada à defesa da industrialização acelerada, tendo-se as sugestões relacionadas ao tema, nos documentos cepalinos pioneiros, limitado a medidas de assistência técnica externa e formação profissional qualificada (Prebisch, 1954: parte III).

Possivelmente, a abordagem cepalina da proteção comercial contribuiu para que as teses da CEPAL fossem bem recebidas entre o empresariado, pois não se afastava da maneira geral com que o tema vinha sendo tratado pelos industriais paulistas antes dos anos 1950. Além disto, a abordagem cepalina da proteção comercial fazia parte de um esquema analítico coerente e tinha origem em um organismo da ONU - algo particularmente valioso por tratar-se de matéria sujeita a debates em organismos multilaterais e com impactos nas relações com parceiros econômicos internacionais.

Indícios do uso pelos industriais paulistas da abordagem cepalina quanto à proteção comercial aparecem em um trabalho da Assessoria Econômica da FIESP, em resposta a uma série de conferências proferidas pelo economista americano Yale Brozen, em São Paulo, no ano de 1954. Entre os argumentos expostos por Brozen, estava o de que a produtividade em um país se reduzia fosse como resultado da proteção comercial ou de subsídios a setores industriais, na medida em que haveria transferência de recursos de aplicações mais produtivas na agricultura exportadora²². A réplica dos técnicos da FIESP seguiu uma linha similar à da CEPAL e abordou, em primeiro lugar, a hipótese de pleno emprego de fatores. Em países como o Brasil - argumentaram - a indústria doméstica empregaria recursos ociosos, sem prejuízo da produtivi-

²¹ Embora referências um pouco mais explícitas apareçam em um artigo de Prebisch em 1959, somente em 1961 e 1963 é que se discutiriam os efeitos negativos provocados pelo protecionismo indiscriminado na América Latina. Ver Prebisch, 1959: 451-2; 1961: 80; e 1963: 198. Uma análise detalhada da proteção comercial na visão de Prebisch encontra-se em Cerqueira, 1999.

²² "O problema da industrialização brasileira", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, VI (263), 18/10/1954: 142-4.

dade de outros setores econômicos. Em segundo lugar, os técnicos assumiram a defesa clássica da "indústria nascente", dizendo que as medidas protecionistas deveriam ser "adotadas criteriosamente, em caráter temporário, com relação àquelas indústrias que realmente apresent[assem] condições para atingir altos padrões de eficiência". Em terceiro lugar, a réplica prosseguiu, afirmando que a industrialização tenderia a aumentar as importações, pois a redução dos bens de consumo importados deveria ser mais do que compensada pelas compras externas de bens de produção, essenciais à nova estrutura industrial. Além disto, e mais importante, a indústria estimularia a demanda interna de produtos primários, forçando a alta de seus preços e, com isto, a melhora das "relações de troca" - incrementando a capacidade para importar, a renda nacional e a disponibilidade de recursos para a formação de capital²³. A semelhança com a interpretação da CEPAL sobre a industrialização periférica e o uso de conceitos ("relações de troca", por exemplo) tipicamente cepalinos parecem ser uma evidência adicional da influência da CEPAL sobre a FIESP, agora com relação ao sensível tema do protecionismo.

Em outras oportunidades, as lideranças da indústria paulista apoiaram-se em estudos da CEPAL para posicionar-se contrariamente às medidas de liberalização comercial propostas pela política exterior americana. Este foi o caso que ocorreu na "Conferência de Ministros da Fazenda dos Países Americanos", em Petrópolis, em fins de 1954. O então presidente da FIESP, Antônio Devisate, ao relatar sua participação no evento, afirmou que "não houve concordância integral de pontos de vista, (...) uma vez que as teses latino-americanas, baseadas nos profundos trabalhos da CEPAL, não se enquadr[am] no esquema das noções genéricas que a delegação norte-americana trouxe para Quitandinha". Mesmo assim, continuou Devisate, os países latinos "deixaram bem claro que pretend[iam] acelerar o caminho para o progresso". Em sua opinião, "cimentou-se (...) uma verdadeira doutrina econômica continental", que sustentava não haver estabilidade econômica sem diversificação produtiva, "emancipando-se [aqueles países] da posição de simples fornecedor[es] de matéria-prima"²⁴.

²³ *Ibidem*: 143-4.

²⁴ "Cimentou-se em Quitandinha uma doutrina econômica ocidental", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, VI (272), 20/12/1954: 12.

Possivelmente, uma condição básica que permitiu a proximidade da FIESP com a CEPAL foi a pequena ênfase dada nos primeiros textos cepalinos a aspectos polêmicos das políticas protecionistas, de acordo como vinham sendo praticadas em vários países do continente. No caso da FIESP, a posição oficial - como a manifestada pela Assessoria Econômica na crítica acima a Yale Brozen - reconhecia o caráter transitório e a seletividade da proteção comercial, embora seja aparente que estes critérios pouco influenciavam a atuação corrente dos industriais paulistas no âmbito dos organismos governamentais que determinavam os níveis de proteção comercial do mercado doméstico. O empenho dos industriais paulistas, ao longo da década de 1950, parece ter-se concentrado na busca de uma eficiente política de proteção, que não se sujeitasse às flutuações conjunturais, como ocorria com a maneira peculiar de se limitarem as importações através do regime cambial - embora este sistema se tenha mostrado bastante funcional durante o longo período de deterioração absoluta das tarifas fixadas em 1934²⁵. Esta atitude dos industriais paulistas, pouco sensível às questões relativas à eficiência da estrutura produtiva frente a potenciais concorrentes externos, pode ser ilustrada com a mobilização realizada por uma reforma tarifária nos anos 1950.

Atendendo às reivindicações das entidades empresariais, o Ministro da Fazenda, Horácio Lafer (um dos fundadores do CIESP, em 1928), instituiu, em 1951, a "Comissão de Revisão das Tarifas da Alfândega", com o objetivo de estudar a adaptação da nomenclatura dos artigos importados e a revisão das tarifas praticadas desde 1934. Já no início dos trabalhos, a Comissão contou com a participação estreita dos industriais de São Paulo. Inclusive, a FIESP mantinha um sistema de acompanhamento e assessoria de seus representantes, em negociações com o governo, através do Departamento de Economia Industrial²⁶. Apesar disso, o andamento dos estudos sobre as novas tarifas e sua aplicação foi marcado por impasses e recuos. Já no início de 1954, um editorial do órgão informativo da FIESP criticou a demora da reforma tarifária, ao

²⁵ Ver Malan *et alii*, 1980: item 5.6. Sobre os regimes cambiais do período, Doellinger *et alii*, 1977: item 2.1.

²⁶ "Como funcionam FIESP e CIESP", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, V (226), 1/2/1954: 126-9.

mesmo tempo em que atacou duramente o presidente da Comissão, Mário Guaraná de Barros, que havia manifestado opinião favorável ao ajuste das tarifas brasileiras aos níveis recomendados pelo GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio). Segundo o editorial, sabia-se que este organismo se vinculava "às conveniências dos países adiantados", tornando-se um "entrave ao evolver material de nosso país". O resultado foi que não se teve mais notícia a respeito do assunto, pelo menos no âmbito da Comissão Revisora²⁷.

Outro fato que pode esclarecer o tipo de intervenção dos industriais paulistas na questão tarifária ocorreu por ocasião do envio de projeto de lei 4.441/54 ao Congresso pelo novo Ministro da Fazenda, Osvaldo Aranha, que promovia mudanças no regime alfandegário, procurando adaptá-lo ao novo sistema cambial instituído com a Instrução 70 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito)²⁸. Apesar do apoio imediato dado pelo presidente da FIESP, Antônio Devisate, de acordo com quem esta "oportuna iniciativa" viria "atender a insistentes reclamos da produção nacional", logo depois uma opinião mais crítica foi apresentada acerca do projeto²⁹. A objeção principal foi a de que a proposta não havia alterado a base da Lei de Tarifas e fixara o conceito de "artigo essencial" de maneira demasiadamente vaga, motivo que levou a FIESP a pressionar o Ministério da Fazenda por uma "reforma completa e definitiva". Logo em seguida, o governo de Getúlio Vargas retirou o projeto do Congresso e determinou o prosseguimento dos estudos pela Comissão Revisora, que passou a consultar amplamente as entidades da indústria. O resultado de todo este jogo de pressões foi a elaboração, já em outro governo, de um novo projeto de lei (883/55) de Reforma Aduaneira (em que "as entidades de classe tiveram participação destacada"), que foi enviado ao Congresso em fins de 1955³⁰.

²⁷ "Avanços e recuos" (Editorial), Boletim Informativo da FIESP/CIESP, V (225), 25/1/1954: 76-8.

²⁸ "Projeto de lei", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, V (244), 7/6/1954: 298-318.

²⁹ "Diretoria", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, V (246), 21/6/1954: 370.

³⁰ "Participação ativa da FIESP-CIESP na elaboração das tarifas alfandegárias", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, VI (313), 3/10/1955:75-6, e "Relatório do CIESP/FIESP - exercício de 1956", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, VIII (394), 22/4/1957: 107-21.

Finalmente, a Lei foi aprovada em 14/8/1957, sob o nº 3.244, recebendo amplo apoio dos industriais paulistas.³¹

Os acontecimentos descritos acima indicam a importância da proteção comercial para o empresariado industrial de São Paulo, sendo sintomático que em nenhum momento tenha havido discussão pública sobre temas relativos à eficiência da estrutura industrial³². O comportamento das lideranças industriais, no processo de elaboração da Lei de Tarifas de 1957, parece ser representativo da forma com que a proteção comercial foi vista pelos empresários paulistas em todo o período clássico de substituição de importações no Brasil.

Estado e empresa privada

As questões examinadas nas seções anteriores já permitem entrever o papel relevante que se atribuiu ao Estado na coordenação do processo de desenvolvimento econômico, tanto por parte da CEPAL como pelos industriais paulistas. Para a CEPAL, o lugar proeminente do Estado decorreria das condições históricas particulares da evolução econômica latino-americana, inserida em um contexto onde predominavam elevadas escalas de capital e avançado desenvolvimento tecnológico no centro (Prebisch, 1954: 305).

Para a CEPAL, o Estado deveria assumir uma responsabilidade estratégica com a programação de atividades e metas que permitiriam superar a condição periférica. O enfoque cepalino na questão do planejamento foi essencialmente global, em dois sentidos básicos (Gurrieri, 1982:47-51). Primeiro, o planejamento deveria abranger a coordenação das atividades do Estado e das empresas privadas, mas de maneira que a

³¹ "Foi uma vitória da indústria a aprovação da lei das tarifas alfandegárias", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, VIII (411), 19/8/1957: 137; "As novas tarifas aduaneiras", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, VIII (412), 26/8/1957: 184.

³² Por outro lado, havia também interesses divergentes quanto ao grau de proteção comercial, especialmente quando este último passava a afetar diretamente a capacidade de importação de certos segmentos industriais. Este parece ter sido o caso da indústria de fiação e tecelagem, que vivia um momento de acentuado atraso tecnológico e de intensas reivindicações em favor do acesso facilitado à importação de máquinas e equipamentos. Ver "Novas taxas alfandegárias", Brasil Têxtil, I (7), julho/1954: 61, e "As importações de equipamentos de produção", Brasil Têxtil, III (3), março, 1956: 36.

ação estatal não interferisse diretamente na esfera destas últimas, circunscrevendo-se apenas à sua orientação e estímulo. Segundo, o planejamento teria de lidar com um conjunto diversificado de fatores relacionados ao desenvolvimento:

[...] investimento, emprego, poupança interna, consumo, inversão estrangeira, demanda, produtos, renda, importações, exportações, etc. Em passos sucessivos [se] detalha[ria] o programa por setores e mediante um movimento de vaivém entre o global e o particular se alcança[ria] um ajuste cada vez mais preciso (Gurrieri, 1982:49).

A formulação de idéias sobre a ação do Estado na economia periférica ocorria em uma área altamente sensível, devido às implicações econômicas, políticas e ideológicas que invariavelmente trazia. A postura da CEPAL a este respeito foi sempre cautelosa, procurando afastar qualquer associação indevida com idéias radicais, que implicassem uma intervenção estatal mais incisiva no setor privado. Para isto contribuiu a sua concepção que conferia ao Estado o papel principal de apoio às iniciativas privadas³³.

A concepção cepalina do planejamento possuía semelhanças com posições antigas do empresariado paulista, como afirmou anos depois um editorial na revista da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Desenvolvimento & Conjuntura, ao sustentar que as idéias de Roberto Simonsen abriram caminho para programas como os elaborados pelo Grupo Misto CEPAL-BNDE³⁴. Mesmo assim, houve diferenças significativas de ênfase na abordagem do planejamento pela CEPAL e pelas lideranças dos industriais. Inicialmente, a abrangência da ação do Estado, concebida pelos industriais brasileiros em geral, foi sempre um assunto delicado e, provavelmente, capaz de gerar conflitos e concepções divergentes entre os líderes mais destacados. Embora ficasse implícito que o investimento estatal era admitido em indústrias básicas (insumos), havia grande cautela ao expressar a possibilidade de ingerência do governo em

³³ Prebisch, 1954: 301-5. Outra característica foi a insistência na neutralidade da técnica de planejamento, de acordo com Macedo, 1994: 63-75.

³⁴ "A bandeira da industrialização" (Editorial), Desenvolvimento & Conjuntura, II (5) maio, 1955: 1-4.

áreas produtivas. Sobre este aspecto em particular, a perspectiva dos empresários, ou pelo menos de sua vertente mais influente, aparece sistematizada na "Carta de Princípios da Indústria", de 1955³⁵. Neste documento, aprovado na II Reunião Plenária da Indústria, realizada em Porto Alegre, afirmou-se que a

[ação do Estado [deveria ser] restrita à orientação e estímulo da iniciativa privada, sem procurar substituí-la na posse dos meios de produção. [Contudo, admitia-se a] [i]ntervenção sob a forma de propriedade estatal (...) quando a segurança nacional o exig[isse] ou os empreendimentos ultrapassassem] a capacidade da iniciativa privada.

Ainda assim, a Carta de Princípios observava que, neste último caso, deveria haver sempre prévia consulta às entidades patronais e a garantia de livre participação privada no empreendimento, bem como em sua direção³⁶. Portanto, a visão defendida pelas lideranças industriais da relação entre Estado e setor privado parece ter sido mais cautelosa e restritiva do que a formulada nos principais textos cepalinos dos anos 1950.

Outra diferença de ênfase entre CEPAL e FIESP ocorreu quanto ao tipo do planejamento visto como adequado e necessário ao esforço de industrialização. Nas manifestações de Roberto Simonsen, e mesmo em documentos importantes das entidades da indústria, apareceram freqüentemente referências ao planejamento global como a estratégia mais adequada para conduzir o desenvolvimento econômico. Assim, na "Carta de Princípios" de 1955 lê-se a proposta de "orientação e estímulo da iniciativa privada, por parte do Estado, através de uma programação geral e metódica, quando se destine a proporcionar um desenvolvimento econômico rápido e equilibrado (...)"³⁷. Ao mesmo tempo, porém, nem a FIESP nem outros órgãos da indústria realizaram qualquer esforço sistemático para estabelecer o conteúdo deste tipo de planejamento, pelo menos em um sentido similar ao definido pela CEPAL

³⁵ Boletim Informativo da FIESP/CIESP, VI (325), 26/12/1955: 201-6.

³⁶ *Ibidem*: 204, itens 1.2 e 1.4.

³⁷ *Ibidem*: 204, item 1.3. Também foi incluído nesta recomendação o capital estrangeiro, cujo concurso deveria ser estimulado, embora mantendo a equidade de tratamento em relação às empresas nacionais. *Ibidem*: 205, item V.4

em meados da década de 1950. É provável que a ausência de definição precisa da natureza do planejamento tenha sido um motivo para não ter havido restrições doutrinárias, por parte dos industriais paulistas, a formas de planejamento diferentes do planejamento global proposto pela CEPAL - em particular ao de tipo setorial, que terminou por consagrar-se com o Plano de Metas³⁸. Portanto, o que parece ter prevalecido entre os industriais paulistas foi uma posição pragmática quanto à intervenção estatal, que levou a posições de apoio ou recusa, tendo em vista situações específicas. Para os industriais paulistas, mais importante do que questões doutrinárias gerais sobre o Estado parece ter sido a sua efetiva capacidade de influência na formulação de políticas econômicas que afetavam direta ou indiretamente a indústria.

De fato, é possível identificar, nas décadas de 1940 e 1950, exemplos de influência significativa dos industriais paulistas na definição de políticas econômicas e sociais³⁹. Um caso de influência direta pode ser constatado, por exemplo, na criação do Serviço Social da Indústria (SESI) em 1946, que correspondeu em larga medida a uma resposta dos industriais paulistas, que contou com o apoio direto do Governo Dutra, diante da onda de reivindicações econômicas e sociais por parte dos trabalhadores no pós-Segunda Guerra Mundial (Simonsen, 1946:23-5). O caso do SESI reproduziu a mesma bem-sucedida experiência de criação do Serviço Nacional da Indústria (SENAI), em 1942, em que Roberto Simonsen teve um papel de destaque na formulação da própria legislação que criou a nova entidade. Uma medida aproximada da influência dos industriais na criação das duas entidades pode ser dada pelo fato de que os impostos federais, que passaram a incidir sobre as empresas industriais para sustentar SENAI e SESI, foram desde o início transferidos para a gestão exclusiva das próprias entidades patronais da indústria (Weinstem, 1996).

Em outros casos, contudo, as relações entre governos e industriais foram menos diretas do que nos casos do SENAI e do SESI. No exemplo da indústria automobilística, há evidências de ambigüidade no pa-

³⁸ Sobre o planejamento setorial que estruturou o Plano de Metas, ver Bielschowsky, 1989: 132-4.

³⁹ Caio Prado Jr. chegou a dizer que os interesses dos "grandes negócios" passaram a articular-se com nitidez e eficiência crescentes a partir do final da Segunda Guerra Mundial, em especial no início dos anos 1950. Prado Jr., 1960: 4-5.

pel dos industriais na formulação de projetos econômicos do governo no início dos anos 1950. Um evento-chave das negociações em torno da indústria automobilística foi a criação da Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), em 23/7/1951, pelo novo governo Getúlio Vargas, poucos meses após a sua posse. A CDI foi instalada em outubro do mesmo ano, sob a presidência do Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, e composta ainda por representantes de órgãos governamentais, além de um membro indicado pela CNI - Manoel da Costa Santos, diretor da FIESP. A Comissão, por sua vez, passou a coordenar 8 subcomissões, encarregadas de desenvolver estudos e sugerir medidas relacionadas a setores e produtos industriais específicos, sendo uma delas a Subcomissão de Jeeps, Tratores, Caminhões e Automóveis, presidida pelo Comandante da Marinha Lúcio Meira (Gattás, 1981: 77-8).

Apesar de a Subcomissão presidida por Meira ter tido o objetivo de definir a política de implantação da indústria automobilística no país, houve aparentemente pouca ou nenhuma consulta prévia aos empresários da indústria de autopeças e de veículos automotores - embora desta Subcomissão fizessem parte dois representantes da indústria mecânica pesada, um dos quais passaria a atuar no setor automobilístico ainda em 1951⁴⁰. Possivelmente, o fato de os fabricantes de autopeças não terem assumido um papel relevante na formulação inicial da política para o segmento, deveu-se, em parte, à ainda frágil estrutura da indústria de autopeças doméstica, que havia iniciado uma expansão mais significativa somente após a inauguração das atividades da Companhia Siderúrgica Nacional (Gattás, 1981: 77-8). Mas é provável também que a pequena influência das empresas do segmento tenha sido um reflexo da inexistência de organismo representativo dos produtores de autopeças até a data da criação da CDI. Somente em outubro de 1951 uma entidade específica do segmento de autopeças foi lançada em São Paulo: a Associação Profissional da Indústria de Peças para Automóveis e Similares⁴¹. Ainda que com certo atraso, porém, tal Associação

⁴⁰ Sobre os componentes da Subcomissão, ver Martins, 1976: 409. Os dois representantes da indústria foram Jorge Rezende e Luis Dumont Villares. O grupo deste último ("Elevadores Atlas", "Aços Villares" e "Equipamentos Industriais Villares") organizou a "Vibras" em 1951, produzindo anéis de pistão; conforme Banas, 1959: 43.

⁴¹ A fundação desta entidade ocorreu em 1/10/1951, obtendo registro no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 28/8/1952. Em seguida (15/9/1953), a

iria tornar-se importante para os rumos do setor de autopeças, a partir de sua atuação no âmbito da Subcomissão de Autos e da Carteira de Exportação e Importação (Cexim) do Banco do Brasil.

O primeiro resultado das gestões da Associação da Indústria de Peças foi a sua participação no preparo do Aviso nº 288 da Cexim (19/8/1952), que restabelecia o licenciamento de importações de peças e acessórios de veículos (temporariamente interrompido devido à escassez de divisas), excluindo, todavia, cerca de 104 grupos de itens produzidos pela indústria de autopeças instalada no Brasil, ao mesmo tempo em que declarava a intenção de avaliar novas requisições de registro de similar para o setor. Testemunhos contemporâneos sugerem que a lista de 104 grupos de produtos resultou diretamente das pesquisas realizadas pela Associação da Indústria de Peças e dos processos por ela remetidos à Cexim, solicitando os benefícios da legislação do Similar Nacional⁴².

Paralelamente, a Subcomissão de Autos concluiu um relatório recomendando medidas articuladas de apoio à indústria de autopeças, cujo fortalecimento passou a ser entendido como o primeiro passo para a instalação da indústria automobilística no país. Entre outros pontos, o relatório reafirmou o dispositivo do Aviso nº 288 e sugeriu a proibição de importações de veículos montados para fins de revenda. O relatório foi aprovado pela CDI em 26/8/1952 e, dois meses depois, pelo presidente Getúlio Vargas, acompanhando parecer do Ministro Horácio Lafer⁴³.

A convergência de vontade política governamental e a ação dos empresários do setor de autopeças produziu resultados imediatos. Inicialmente, a Cexim publicou, em 28/4/1953, um novo Aviso, de nº 311, que permitia somente a importação de veículos CKD (*"Completely Knocked Down"*), isto é, desmontados. Mais tarde, no início de 1954, a Subcomissão de Autos elaborou uma proposta com três anteprojetos de lei, entre os quais o que previa a criação da "Comissão Executiva da

entidade foi reconhecida como "Sindicato da Indústria de Peças para Automóveis e Similares de São Paulo" (Sindipecas); ver Gattás, 1981: cap. 4.

⁴² Ibidem, caps 6-7; Martins, 1976: 411-2. Sobre esta e outras medidas subseqüentes, ver também Shapiro, 1994: cap. 2; Addis, 1993. A respeito da Lei do Similar, Malan *et alii*, 1980: item 5.6.

⁴³ "Indústria automobilística nacional", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, IV (164), 24/11/1952:173-5; "Indústria automobilística", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, IV (173), 26/1/1953: 105; Gattás, 1981: 93-4.

Indústria de Material Automobilístico" (CEIA), que seria o organismo responsável pela política do setor⁴⁴. Embora os empresários - reunidos agora no Sindipeças - houvessem apoiado entusiasticamente este último anteprojeto (logo transformado em lei), a seqüência dos acontecimentos políticos que culminaram com o suicídio de Vargas em agosto de 1954 levou a uma temporária descontinuidade na política de apoio ao setor de autopeças. Somente no governo Juscelino Kubitschek é que esta estratégia seria retomada, com ênfase ainda maior⁴⁵.

O breve relato anterior sugere que o grau de influência dos industriais sobre as diretrizes iniciais do planejamento no setor de autopeças foi relativamente reduzido no início do programa de incentivos à indústria automobilística. Mesmo assim, os produtores de autopeças foram capazes de organizar-se coletivamente com rapidez, conseguindo obter importante incentivo governamental, já em 1952, na forma da proibição de importações que concorriam com a produção doméstica. No mesmo sentido, as evidências indicam o pragmatismo predominante diante da natureza da intervenção estatal e do planejamento. Pelo menos para certos segmentos da indústria, sobretudo os relativamente novos (como era o caso da indústria de autopeças), o apoio do Estado foi entendido como vital e o tipo de planejamento adotado, relativamente secundário.

A posição predominante, na década de 1950, das entidades da indústria paulista acerca da intervenção do Estado limitou-se, assim, a definir restrições e áreas gerais em que seria admitida a ação pública, sem dar ênfase especial à natureza do planejamento, prevalecendo uma atitude pragmática quanto ao tema. Tal posição contrastou com a grande importância dada ao planejamento nos documentos da CEPAL; porém, ela adequou-se bem a um tema altamente polêmico, capaz de produzir mais conflitos do que convergências. Ao mesmo tempo, o pragmatismo predominante permitiu grande flexibilidade em momentos de variável grau de influência dos industriais em decisões econômicas estratégicas que, a partir do início dos anos 1950, começavam a definir-se em favor

⁴⁴ "Louvor à atuação da CDI", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, V (233), 22/3/1954:366;"Indústria automobilística", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, V (249), 12/7/1954: 85; Gattás, 1981: 134-5.

⁴⁵ "Programa da indústria automobilística", Desenvolvimento & Conjuntura, I (4), out, 1957; Shapiro, 1994: cap. 2; Martins, 1976: 414-25.

de um estilo de planejamento setorial e de uma ação do Estado voltada para o estímulo das iniciativas privadas nos novos setores industriais.

Distribuição de renda

Enquanto a respeito de certos temas os industriais paulistas passaram a adotar mais explicitamente idéias e conceitos cepalinos (como nos casos da defesa da indústria e do protecionismo), ou a adotar argumentos com ênfases distintas da abordagem cepalina (como no caso do planejamento), em outras áreas polêmicas o encontro com a teoria da CEPAL foi possivelmente facilitado pela cautela com que os temas foram tratados nos documentos da entidade da ONU. Nestes casos, a CEPAL tendeu a adotar, na década de 1950, uma posição em que assuntos com significativas implicações políticas e sociais receberam reduzida ênfase em seus documentos. Um exemplo ilustrativo é o da distribuição de renda.

Nos primeiros textos da CEPAL, o tema da distribuição de renda ocupou apenas um lugar secundário em sua estrutura analítica mais geral, mas, nem por isto, menos importante. Inicialmente, tal fato pode ser visto através da análise cepalina da formação de preços na periferia, que supunha uma frágil coesão dos trabalhadores (devido a fatores estruturais), que seriam incapazes de impedir a queda de salários diante das situações desfavoráveis no mercado internacional. Como também não se previa a possibilidade de os empresários absorverem uma parcela crescente da renda sob a forma de lucros, o resultado distributivo da deterioração dos termos de troca seria neutro (Prebisch, 1949b: 108-9). Por outro lado - e ainda mais importante - a CEPAL adotou em seus primeiros documentos a tese de que a industrialização acelerada geraria elevação concomitante do "nível de vida das massas". Também neste caso, eventuais diferenças entre o comportamento de lucros e salários foram negligenciadas em favor de uma hipótese de neutralidade distributiva (Prebisch, 1949b: 103).

Uma posição similar foi expressa pela CEPAL quanto aos meios de financiamento da industrialização periférica. Embora apontasse a conveniência da tributação sobre o consumo conspícuo, que esterilizava divisas essenciais ao desenvolvimento econômico, a CEPAL não identificou neste expediente uma via promissora de capitalização, devido a

sua (alegada) pequena magnitude e aos riscos de afetar negativamente a propensão a investir na periferia. Como alternativa, um outro mecanismo tido por viável, a atração de capital externo, passou a ocupar, ao longo da década de 1950, uma posição crescentemente importante na argumentação cepalina, uma vez que permitiria contornar as implicações distributivas decorrentes da tributação progressiva (Prebisch, 1949b: 103; Colistete, 1992).

A cautela e a forma indireta com que a questão da distribuição de renda foi formulada nos primeiros textos cepalinos foram notadas desde as primeiras referências da FIESP à CEPAL. Um ponto que mereceu destaque pelos industriais paulistas foi o vínculo estabelecido entre industrialização e elevação do nível de vida - algo que já havia sido insistentemente defendido por Roberto Simonsen em várias ocasiões. Em 1953, por exemplo, um editorial do Boletim Informativo da FIESP sustentou que um estudo da CEPAL havia comprovado

[...] mais uma vez (...) a necessidade de industrialização crescente do país, a fim de que se permit[isse] a manutenção de nosso desenvolvimento em condições razoáveis, de forma a preservar-se a gradativa elevação do '*standard*' de vida (...) e criação de oportunidades de emprego crescente da mão-de-obra nacional⁴⁶.

Neste sentido, a formulação cepalina veio confirmar uma orientação já fortemente enraizada entre os industriais paulistas.

Em termos do efeito da tributação progressiva da renda, que provocaria uma descapitalização prejudicial ao desenvolvimento econômico, a posição dos industriais paulistas foi semelhante à cepalina, descrita acima. Aqui, não é possível afirmar claramente se a CEPAL influenciou os industriais paulistas ou se estes últimos desenvolveram tais argumentos independentemente. O fato, porém, é que conceitos cepalinos passaram a fazer parte dos argumentos da FIESP também na matéria das conseqüências da tributação progressiva. Este é o caso, por exemplo, de um editorial do Boletim da FIESP em 1953, que fez suas as palavras contidas em uma exposição do Conselho Nacional de Economia ao

⁴⁶ "As atividades da CEPAL" (Editorial), Boletim Informativo da FIESP/CIESP, IV (186), 27/4/1953: 102-4.

Presidente da República, segundo a qual em "economias de periferia - de que o Brasil é exemplo - os níveis de impostos (...)", quando exagerados, constituíam entrave "à formação de oportunidades à massa obreira, (...) com repercussões no bem-estar social"⁴⁷.

Alguns meses mais tarde, ainda em 1953, o mesmo argumento reapareceu, agora de forma mais explícita, em uma campanha da FIESP contrária a uma proposta governamental de elevar o imposto de renda, tributar lucros sobre o capital e as reservas de pessoas jurídicas. Segundo o ponto de vista da Federação,

[...] o maior entrave ao nosso progresso econômico resulta[ria] da escassez de capitais disponíveis para novos empreendimentos (...), [consequência do baixo nível de renda *per capita* vigente.] Pouco resta[ria], portanto, aos nossos habitantes para investir, já que os reclamos de seu sustento exigem o dispêndio quase total de suas rendas. Por isso [um aspecto] característico (...) reside no nosso progresso material ser 'financiado' pelos detentores dos altos rendimentos, além de que a socialização da renda nacional redundaria num colapso para os novos empreendimentos.

A conclusão, óbvia, era que um programa fiscal como o pretendido pelo governo comprometeria inevitavelmente "o ritmo de formação de capitais"⁴⁸.

O argumento dos efeitos negativos sobre o investimento privado não ficou restrito à política tributária. Os industriais paulistas adotaram a mesma posição acerca de outras situações que pudessem ter impacto progressivo na repartição da renda. Um caso importante diz respeito às reivindicações salariais. Em diversas ocasiões na primeira metade da década de 1950, a atitude predominante das entidades dos industriais paulistas diante das demandas por reposição e eventual incremento real de salários foi a de alegar a sua inconveniência devido ao impacto sobre a formação de capital, o que levaria a uma reação legítima de repasse

⁴⁷ "Tributos e renda nacional" (Editorial), Boletim Informativo da FIESP/CIESP, IV (174), 2/2/1953: 138-40.

⁴⁸ "O projeto de lei sobre lucros extraordinários" (Editorial), Boletim Informativo da FIESP/CIESP, IV (217), 30/11/1953: 326.

aos preços, alimentando, assim, a inflação. Com isto, não somente as tentativas de aumentos reais de salários, como também as reivindicações de sua atualização, após longos períodos de declínio real, foram freqüentemente rejeitadas sob o argumento dos efeitos negativos sobre o dinamismo econômico⁴⁹.

Devido ao seu significado polêmico e importante para as sociedades latino-americanas, várias delas marcadas por elevada concentração da propriedade, renda e consumo, o tema da distribuição de renda constituiu um aspecto elementar e definidor da eventual receptividade das teses cepalinas entre *policy makers* e industriais. E a teoria cepalina pelo menos não entrou em conflito com uma perspectiva tradicional dos industriais paulistas, fortemente refratária a mudanças na distribuição de renda e propriedade. Embora a CEPAL de início dos anos 1950 se tenha manifestado sobre a questão apenas de uma maneira indireta, como visto acima, possivelmente a sua preocupação em evitar restrições às inversões na periferia ou contornar reações negativas entre governos e empresários a levou igualmente a rejeitar (naquele momento) medidas de política econômica com implicações redistributivas mais significativas⁵⁰.

A oposição sistemática dos industriais paulistas às medidas tributárias e às reivindicações salariais - estas últimas recuperando-se lentamente no Brasil após o duro fechamento do regime ocorrido no Governo Dutra para os sindicatos - foi articulada sempre a uma perspectiva global básica. Primeiro, a industrialização acelerada foi defendida como o meio mais adequado para alcançar o bem-estar social; segundo, medidas redistributivas foram invariavelmente rejeitadas a partir da tese da escassez da poupança e dos impactos sobre a inflação.

⁴⁹ Ver, por exemplo, "Salário mínimo", Boletim Informativo da FIESP/CIESP, V (238), 26/4/54: 106-7.

⁵⁰ O mesmo fato ajuda a explicar o distanciamento da FIESP em relação à CEPAL no início dos anos 1960, quando esta última passou a incorporar explicitamente em seus documentos propostas favoráveis a reformas nas estruturas de propriedade, renda e consumo das economias periféricas.

Conclusões

As evidências apresentadas nas seções anteriores permitiram ilustrar a forma com que as teses cepalinas foram recebidas e incorporadas pelos industriais da FIESP no início da década de 1950. Um argumento central desenvolvido no artigo foi o de que a adoção de conceitos e argumentos da CEPAL pelos industriais paulistas variou em intensidade e abrangência, de acordo com o tema em questão. A respeito da defesa da indústria e do protecionismo, a identificação foi mais explícita, com uso de termos e argumentos tipicamente cepalinos. Já quanto ao delicado assunto da distribuição de renda, as evidências da influência da CEPAL são menos conclusivas. Em outras áreas polêmicas, como acerca da intervenção estatal e do planejamento, revelou-se mais nitidamente a seletividade, combinada com pragmatismo, pelos industriais paulistas na incorporação das idéias cepalinas.

O segundo argumento desenvolvido no artigo foi o de que a receptividade das idéias cepalinas dependeu tanto da experiência acumulada quanto dos interesses dos industriais paulistas. A adoção de teses cepalinas baseou-se em princípios formulados desde os anos 1920, a partir de autores como List, Manoilescu e lideranças próprias, principalmente Roberto Simonsen. Ao mesmo tempo, as teses da CEPAL foram assimiladas no contexto de novas questões surgidas na economia e na sociedade brasileiras no pós-Segunda Guerra Mundial, contribuindo para a renovação de argumentos e idéias dos industriais paulistas em um período de rápida industrialização, fortes tensões sociais e conflitos políticos.

Vale dizer, no entanto, que, mesmo tendo a CEPAL se empenhado em influenciar governos e empresários no país, os resultados históricos dos vínculos estabelecidos entre a agência da ONU, setor privado e governos no Brasil não obedeceram, naturalmente, a qualquer definição prévia da organização - como fica evidente com a posição crítica quanto aos rumos do desenvolvimento econômico e social na América Latina, que a própria CEPAL adotou a partir do início da década de 1960. Mas, por outro lado, também é certo que tais resultados históricos foram, em alguma medida, um produto da maneira com que interesses de grupos sociais e idéias econômicas se entrelaçaram ao longo dos anos 1950. Em particular, a pequena ênfase em questões relativas à eficiência produtiva e à distribuição de renda presente na defesa da industrialização acelerada

tornou-se uma característica central não só das idéias econômicas desenvolvimentistas, mas também das políticas econômicas que dominaram a década de 1950 no Brasil.

Referências Bibliográficas

1. Livros e artigos:

- ADDIS, Caren, "Local models: auto parts firms and industrialization in Brazil", Mass. Camb.: Ph.D.Thesis, MIT, 1993.
- BANAS, Geraldo, *Relatório Industrial - Indústria de autos e auto-peças*. São Paulo: Serviço Banas, 1959.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo, *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimento*, Rio de Janeiro: IPEA, 1989.
- CARONE, Edgar, *O pensamento industrial no Brasil, 1880-1945*, São Paulo: Difel, 1977.
- CERQUEIRA, Bráulio, "As idéias da CEPAL sobre protecionismo na América Latina, 1949-1964", Campinas: Dissertação de Mestrado, Unicamp, 1999.
- COLISTETE, Renato, Desenvolvimento, distribuição de renda e capital estrangeiro: um comentário sobre a Cepal nos anos 50, *Revista de Economia Política* 12 (48), out.-dez. 1992: 27-36.
- _____, "Caio Prado Jr. e a análise do capital estrangeiro nos anos 50", *Estudos Econômicos* 24 (2), maio-agosto 1994: 347-68.
- _____. *Labour relations and industrial performance in Brazil. Greater São Paulo, 1945-1960*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2001.
- DOELLINGER, C. et alii, *Política e estrutura das importações brasileiras*, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- FURTADO, Celso, *Afantasia organizada*, São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- GATTÁS, R., *A indústria automobilística e a 2ª Revolução Industrial no Brasil*, São Paulo: Prelo, 1981.
- GURRIERI, Adolfo, "La economia política de Raúl Prebisch", Alfredo Gurrieri (ed.), *ha obra de Prebisch en la Cepal*, México: Fondo de Cultura Económica, vol. I, 1982.
- LEME, Maria, *A ideologia dos industriais brasileiros, 1919-1945*, Petrópolis: Vozes, 1978.
- LEOPOLDI, Maria, "Industrial associations and politics in contemporary Brazil", Oxford: D.Phil. Thesis, University of Oxford, 1984.
- LOVE, Joseph, "Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930", L. Bethell (ed.), *The Cambridge history of Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, vol. VI, part 1, 1994.
- MACEDO, Bernardo, "As idéias de Raúl Prebisch sobre a industrialização periférica (1949-1954)", Campinas: Dissertação de Mestrado, Unicamp, 1994.
- MALAN, Pedro et alii, *Política econômica externa e industrialização no Brasil, 1939-1952*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.
- MANOILESCO, Michail, *Theoria do protecionismo e da permuta internacional*. São Paulo: CIESP, 1931.

- MARTINS, Luciano, *Pouvoir et développement économique*, Paris: Anthropos, 1976.
- MILWARD, Alan, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, London: Methuen, 1984.
- MORAIS Fo. Evaristo, *Idéias sociais de Jorge Street*, Brasília/Rio de Janeiro: Senado Federal/Casa Rui Barbosa, 1980.
- NOGUEIRA, Otávio Pupo, *Em torno da tarifa aduaneira*, São Paulo: s.ed., 1931.
- PALMA, Gabriel, "Structuralism", J. Eatwell et alii (eds), *Economic development. The New Palgrave Dictionary*, London: MacMillan, 1989.
- PRADO JR., Caio, "As eleições de 3 de Outubro", *Revista Brasileira* (32), nov.-dez. 1960: 1-18.
- PREBISCH, Raul, "O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas", *Revista Brasileira de Economia*, 3 (3), set. 1949a: 47-111.
- _____, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" (1949b), Adolfo Gurrieri (ed), *La obra de Prebisch en la Cepal*, México: Fondo de Cultura Económica, vol. I, 1982.
- _____, "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico (1950)", Adolfo Gurrieri (ed.), *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, vol. I, 1982.
- _____. "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico (1951)", Adolfo Gurrieri (ed.), *La obra de Prebisch en la Cepal*, México: Fondo de Cultura Económica, vol. I, 1982.
- _____, "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana (1954)", Adolfo Gurrieri (ed.), *La obra de Prebisch en la Cepal*, México: Fondo de Cultura Económica, vol. I, 1982.
- _____, "La política comercial en los países insuficientemente desarrollados (1959)", Adolfo Gurrieri, *La obra de Prebisch en la Cepal*, México: Fondo de Cultura Económica, vol. II, 1982.
- _____, "Desarrollo económico, planeación y cooperación internacional (1961)", Adolfo Gurrieri (ed.), *La obra de Prebisch en la Cepal*, México: Fondo de Cultura Económica, vol. II, 1982.
- _____, "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (1963)", Adolfo Gurrieri (ed.), *La obra de Prebisch en la Cepal*, México: Fondo de Cultura Económica, vol. II, 1982.
- RABE, Stephen, *Eisenhower and Latin America. The foreign policy of anticommunism*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1988.
- RODRIGUEZ, Octavio, *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*, Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- SCHMITTER, Paul, *Interest conflict and political change in Brazil*, Stanford: Stanford University Press, 1971.
- SHAPIRO, Helen, *Engines of growth. The state and transnational auto companies in Brazil*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- SIMONSEN, Roberto, "Orientação industrial brasileira (1928)", *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*, Org. de E. Carone, São Paulo: CEN/USP, 1973.
- _____. *Crises, finance and industry*, São Paulo: São Paulo Editora, 1931.
- _____, "Alguns aspectos da política econômica mais conveniente no período do Após-Guerra (1943)", *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*, Org. de E. Carone, São Paulo: CEN/USP, 1973.

- SIMONSEN, Roberto, "Obra que honrará o patronato brasileiro" (Discurso na instalação do primeiro Conselho Consultivo do Sesi, 25/7/46), *Revista Industrial de São Paulo* 20, jul. 1946: 23-5.
- , "O Plano Marshall e suas prováveis repercussões na América Latina", *Revista Industrial de São Paulo* 35, nov. 1947: 1-3.
- , "O Plano Marshall e um novo critério em face das relações internacionais - A América Latina e as exportações para a Europa - Industrialização, determinismo inelutável" (Conferência no Clube Militar, Rio de Janeiro, 28/4/48), *Revista Industrial de São Paulo* (suplemento) 41, abr. 1948a.
- , "Memorandum sobre direito internacional do trabalho", *Anais do Conselho Econômico da CNI*, 1, 1948b.
- STREET, Jorge, *Notas à margem das tarifas aduaneiras*, Rio de Janeiro: Confederação Industrial do Brasil, 1933.
- THORP, Rosemary, "A reappraisal of the origins of import-substituting industrialization, 1930-1950", *Journal of Latin American Studies* 24, 1992: 181-195.
- TURAZZI, M., *A euforia do progresso e a imposição da ordem: a engenharia, a indústria e a organização do trabalho na virada do século XIX ao XX*, Rio de Janeiro: Coppe/Marco Zero, 1989.
- WEINSTEIN, Bárbara, *For social peace in Brazil. Industrialists and the remaking of the working class in São Paulo, 1920-1964*, Chapei Hill: University of North Carolina Press, 1996.
- WEISS, Michael, *Cold warriors & coups d'etat. Brazilian-American relations, 1945-1964*, New Mexico: University of New Mexico Press, 1993.

2 . Periódicos:

Boletim Informativo da FIESP/CIESP
 Brasil Têxtil
 Desenvolvimento & Conjuntura
 Revista Industrial de São Paulo