

43, 0

FORMAÇÃO
ECONÔMICA DO
BRASIL



3 Processo de Industrialização na Era do Populismo (1930-1964)

O crescimento industrial constituiu o núcleo das profundas transformações por que passou o Brasil no período que se estende de 1930 a 1964. Em 1930, a sociedade brasileira era predominantemente agrária: a exportação de produtos primários ocupava o primeiro plano nas economias das diversas regiões do país, até mesmo onde já havia razoável desenvolvimento urbano-industrial (como no Rio de Janeiro e em São Paulo). Evidentemente, em 1964 o panorama já era completamente distinto: a economia urbano-industrial constituía o “motor” da economia brasileira, embora mantivesse vínculos crescentes com a agricultura. Este capítulo é dedicado, portanto, ao estudo do processo de transformação centrado no crescimento industrial, cujos resultados extrapolam a esfera puramente econômica: a sociedade urbana e o Estado Populista são igualmente frutos desse processo.

No plano político, o período teve início e fim com a deposição pela força de presidentes eleitos pelo voto (nas condições institucionais vigentes em cada momento). Esses dois movimentos – a Revolução de 1930 e o Golpe de 1964 – indicam, de modo expressivo, as condições econômicas e sociais do início e do fim do período em foco, o que justifica a adoção de marcos essencialmente políticos num estudo da economia brasileira.

3.1 DA REVOLUÇÃO DE 1930 AO GOLPE DE 1964: PRINCIPAIS MARCOS POLÍTICOS¹

Os antecedentes próximos da Revolução de 1930 situam-se na sucessão presidencial de Washington Luís. O acordo estabelecido entre as oligarquias de São Paulo e de Minas Gerais definia, em princípio, a alternância de presidentes paulistas e mineiros. Em 1929, o então Presidente do Estado de Minas Gerais – Antonio Carlos Ribeiro de Andrada – era o candidato natural à sucessão de Washington Luís. Este político, embora nascido no Estado do Rio de Janeiro, fizera toda sua carreira em São Paulo. O Presidente Washington

1. Há extensa bibliografia sobre a política do período 1930-1964. O leitor que quiser conhecê-la mais a fundo encontra excelentes sínteses em Fausto (1995) e Skidmore (1969)

Luís, como coordenador do processo sucessório, insistiu em apresentar outro político paulista, Júlio Prestes, como candidato oficial. Diante da insistência de Washington Luís em manter a candidatura de Prestes, surgiu certa resistência, inicialmente em Minas Gerais. Os dirigentes do Partido Republicano Mineiro buscaram apoio de outros agrupamentos regionais a fim de viabilizar uma candidatura de oposição à de Prestes. Dessas negociações surgiu, em meados de 1929, a Aliança Liberal, tendo como candidato Getúlio Vargas (então Presidente do Rio Grande do Sul), contando com o apoio do Estado da Paraíba (que indicara João Pessoa como candidato à vice-presidência) e do Partido Democrático de São Paulo, além, evidentemente, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul.

Assim ficaram definidos os dois lados da disputa pela Presidência da República nas eleições realizadas em março de 1930. Apesar de alguma receptividade à Aliança Liberal no meio urbano e dos problemas financeiros enfrentados por Washington Luís após a quebra da bolsa de Nova Iorque, o peso do esquema eleitoral oficial foi suficiente para garantir a vitória de Júlio Prestes.

Embora os principais líderes da Aliança Liberal – velhos membros das oligarquias regionais – aceitassem o resultado das urnas, entre os jovens elementos daquele agrupamento político ocasional germinou profunda insatisfação com a derrota de Getúlio Vargas. Iniciaram-se contatos entre esses jovens políticos da Aliança Liberal e os militares que haviam participado das revoltas tenentistas na década de 1920, tendo por objetivo alcançar pelas armas o que não fora obtido por meio das urnas.

O assassinato de João Pessoa, em julho de 1930, catalisou um conjunto de forças heterogêneas para promover a deposição de Washington Luís. Por um lado, as principais bases de apoio do Presidente – os setores ligados à cafeicultura de São Paulo – mostraram-se pouco propensas a defendê-lo, em parte porque não haviam obtido dele a sustentação desejada para o café a partir da quebra da bolsa de Nova Iorque. Por outro, a conspiração dos jovens políticos da Aliança Liberal com os militares tenentistas recebeu importante adesão de oficiais do Exército: o tenente-coronel Góes Monteiro, por exemplo, assumiu o comando das operações revolucionárias, apesar de ter participado, nos anos 20, da repressão ao tenentismo.

As operações militares, cujo começo data de 3 de outubro de 1930, conduziram à vitória dos revolucionários em pouco mais do que 20 dias. Instalado o Governo Provisório, com Getúlio Vargas como seu chefe, iniciou-se profunda transformação das instituições políticas do país. Foram dissolvidos o Congresso Nacional e os legislativos estaduais e municipais, demitidos os governadores dos estados e nomeados, em seu lugar, interventores identificados com o Governo Provisório. Definiu-se, assim, uma das principais características da política da Revolução de 1930: a tendência à centralização do Estado.

A Primeira República fora caracterizada por ampla autonomia dos Estados, nos quais a presença de oligarquias regionais mostrava-se dominante. Assim, excluía-se a possibilidade efetiva de representação de outros grupos sociais, por meio da reiterada prática de fraudes no processo eleitoral. Este era um dos focos da crítica tenentista que se materializava na proposta de combate ao poder das oligarquias (sob o lema “representação e justiça”). A forte presença dos tenentes no poder nos anos iniciais da Revolução criou condições para que se processasse a desejada centralização do Estado. A nomeação de interventores, em geral oriundos do tenentismo, fez parte dessa estratégia de centralização do Estado, que, em grande medida, alcançou seu objetivo. A progressiva

institucionalização do Estado desde 1930 incorporou essa proposta de centralização, não só em nível constitucional, mas também no plano das políticas econômicas e sociais. Os tenentes abandonaram, no entanto, sua proposta de "representação" por meio da moralização do sistema eleitoral, predominando, nos anos iniciais da Revolução, a noção de necessidade de um governo ditatorial.

Além da centralização do poder, outra tendência manifestou-se desde os primeiros momentos da Revolução de 1930: a adoção de uma política trabalhista que passou a considerar a "questão social" como uma questão de Estado (e não como um problema de polícia, ou seja, de ordem pública, como nas palavras atribuídas a Washington Luís). O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi criado em novembro de 1930 e se transformou no organismo de articulação entre o Estado e os trabalhadores urbanos, contando, em certa medida, com a mediação do sindicalismo oficial. O trabalhismo aparecia sob a forma de diversos benefícios concedidos aos trabalhadores, mas simultaneamente impunha restrições a sua mobilização por meio do controle dos sindicatos. Os ganhos políticos do trabalhismo foram capitalizados pela burocracia do Ministério do Trabalho e especialmente pelo próprio Getúlio Vargas (que procurou progressivamente nos "trabalhadores do Brasil" um importante interlocutor).

A ação do Governo Provisório encontrou, no entanto, alguma resistência, principalmente por parte das oligarquias regionais, que viram seu poder limitado pela presença dos interventores. Mantido o regime de exceção, pois as atividades do legislativo continuavam suspensas, iniciou-se, em São Paulo, um movimento pela reconstitucionalização do país que culminou com a mobilização militar na chamada Revolução Constitucionalista de 1932. Apesar da derrota, a pressão dos paulistas (que envolvia outros interesses além da convocação da Constituinte) acabou sendo considerada pelo Governo Provisório. Em 1933, foram convocadas as eleições para a Assembléia Constituinte que redundaram na promulgação da Constituição de 1934. Paralelamente, observou-se a desarticulação progressiva do tenentismo como movimento político. Alguns tenentes integraram-se às oligarquias regionais, outros à burocracia federal, os demais dispersaram-se por diferentes correntes, dissolvendo a relativa unidade de pensamento e ação que o tenentismo tivera nos anos iniciais da Revolução de 1930.

Por esse motivo, nas eleições para a Assembléia Constituinte, a velha classe política da Primeira República ganhou relevo, embora não fosse capaz de reverter a tendência à centralização do Estado. Promulgada a Constituição em julho de 1934, Getúlio Vargas foi eleito Presidente da República pelo voto indireto dos próprios membros da Constituinte. Encerrava-se, assim, o Governo Provisório que emergira da Revolução de 1930, iniciando-se o Governo Constitucional de Getúlio Vargas que se estendeu de 1934 a 1937.

O curto período de três anos em que o país foi regido pela Constituição de 1934 caracterizou-se por intensa mobilização popular. Além de ações reivindicatórias de trabalhadores urbanos, verificou-se o crescimento de dois agrupamentos políticos com ampla penetração junto à população urbana.

O integralismo, liderado por Plínio Salgado, inspirava-se no corporativismo europeu e tinha uma mensagem nacionalista. Seu caráter paramilitar não se limitava ao uso de uniformes, pois previa a efetiva ação armada em certas circunstâncias.

No espectro político oposto, encontrava-se a Aliança Nacional Libertadora, cujo Presidente de Honra era Luís Carlos Prestes, antigo membro do movimento tenentista e

agora já vinculado ao Partido Comunista Brasileiro. Era liderado por elementos ligados ao PCB e por antigos tenentes que se colocaram em oposição ao governo de Getúlio Vargas.

Tanto o Integralismo quanto a Aliança Nacional Libertadora obtiveram significativa adesão da população dos maiores centros urbanos, conseguindo associar, cada uma, dezenas de milhares de pessoas. As manifestações de rua desses agrupamentos, que muitas vezes acabaram em conflitos entre seus membros, criaram clima de instabilidade política (real ou forjada) que viabilizou a aprovação pelo Congresso, em abril de 1935, da Lei de Segurança Nacional. Além de definir um amplo rol de crimes contra a Ordem Política e Social, a lei previa situações em que a ação do governo se pautaria por normas excepcionais.

O segundo semestre de 1935 foi pontuado por eventos políticos importantes: em julho, o governo colocou na ilegalidade a Aliança Nacional Libertadora, alegando que sua ação procurava instabilizar o regime. Em novembro, verificou-se uma tentativa de golpe a partir de estabelecimentos militares de Natal, Recife e Rio de Janeiro. Esse movimento, que ficou conhecido como Intentona Comunista, apesar de derrotado pelas forças legais, teve grande impacto e levou o Congresso a aceitar as medidas de exceção propostas pelo governo. A partir de então, e até junho de 1937, o país viveu sob Estado de Sítio (ou sob Estado de Guerra), com grande ampliação dos poderes do Executivo.

Nesse clima, os políticos mobilizaram-se com vistas às eleições previstas pela Constituição para o ano de 1938 e que iriam indicar o sucessor de Getúlio Vargas. Definidos os candidatos já em 1937 – José Américo pela situação, Armando Sales de Oliveira como principal opositor e Plínio Salgado pelo integralismo –, foram suavizadas as medidas de exceção a fim de facilitar o processo eleitoral. No entanto, dentro do governo, um círculo de políticos e militares leais a Getúlio Vargas não via com bons olhos as eleições e preparava um golpe para mantê-lo no governo. Foi revelada, então, a existência de um documento, aparentemente forjado, chamado de "Plano Cohen", que preparava, sob inspiração comunista, a derrubada do governo. Sob alegação de ameaça à ordem, o Congresso foi fechado pela Polícia Militar do Rio de Janeiro em 10 de novembro de 1937 e, nessa noite, Getúlio Vargas anunciou a nova Constituição (a de 1937), que foi o marco inicial do período conhecido como Estado Novo (que se estendeu até 1945).

Dessa longa e peculiar Constituição, só vigoraram as disposições finais e transitórias: aí se estabelecia que a carta só entraria em vigor após a realização de um plebiscito, que nunca se efetivou. E nessas disposições dava-se aparência legal a um regime autoritário ou mesmo ditatorial (e totalmente centralizado). Novamente suspensos os legislativos, transferiu-se ao Executivo a atribuição de legislar por meio de decretos-lei. Atos do Executivo deixaram de ser passíveis de apreciação pela Justiça, limitando significativamente o campo de ação do Judiciário. Nos Estados, retornou a figura do Interventor, fortemente vinculado ao Presidente da República, de modo a evitar eventuais tentativas de ação regional autônoma. Em suma, no Estado Novo, houve grande avanço no processo de centralização que fora iniciado com a Revolução de 1930. Esse processo conduziu à criação de uma série de órgãos de caráter político e administrativo que deram novo escopo à atuação do Governo Federal, como examinaremos adiante.

É inegável o caráter autoritário e repressivo do Governo Vargas durante o Estado Novo. Todas as oposições políticas – até mesmo os integralistas, que se julgaram, em certo momento, beneficiários do golpe de 1937 – foram tornadas ilegais e duramente reprimidas, inclusive com prisão e exílio. Apesar disso, Vargas manteve sua política de aproxima-

ção com a classe trabalhadora, por meio dos mecanismos típicos do trabalhismo, e também buscou criar vínculos com os industriais e com os velhos grupos agrários regionais por meio de organismos estatais que estabeleciam políticas econômicas nacionais ou setoriais.

Essa teia de relações montada por Vargas, junto com o apoio das forças armadas, garantiu ampla dominação durante alguns anos. É claro, no entanto, que a ausência de mecanismos formais de representação – ou seja, o caráter ditatorial do Estado Novo – era foco de permanente insatisfação de vários grupos sociais: alguns por estarem totalmente excluídos de qualquer acesso ao poder; outros por julgarem que, mesmo tendo vínculos com o governo, poderiam ter participação mais ativa e autônoma num regime democrático.

Essas insatisfações vieram à tona em 1943. O chamado “Manifesto dos Mineiros” ousava opor-se abertamente ao Estado Novo, mas contava para tanto com conjuntura particularmente favorável. Ao entrar na Segunda Guerra Mundial ao lado dos Aliados, o Brasil colocara-se em incômoda posição. Afinal, a luta dos Aliados era legitimada por aparecer como o confronto da democracia contra as ditaduras do Eixo. Os Estados Unidos, em particular, viam com restrições a adesão aos Aliados de uma ditadura – a do Estado Novo – e estimulavam ações no sentido de democratizar o Estado brasileiro.

Essas pressões e outras formas de manifestação – como a dos estudantes nas ruas das grandes cidades – levaram Vargas a perder progressivamente o apoio para manter-se como chefe absoluto do governo. Diante desse quadro, em fevereiro de 1945 foi deflagrado o processo eleitoral que conduziria à eleição de uma Assembléia Constituinte e de um novo Presidente. A tentativa de Vargas de permanecer no poder – corporificada no “Queremismo”, movimento cujo lema era “Queremos Getúlio” – foi repudiada inclusive pela principal base de apoio de Vargas – as Forças Armadas. Afinal, foi o próprio General Góes Monteiro – um dos principais comandantes da Revolução de 1930 e cuja participação foi decisiva no golpe de 1937 – que promoveu a queda de Getúlio Vargas antes mesmo das eleições previstas para dezembro de 1945. Em seu lugar assumiu o Presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, que conduziu o processo até a posse do novo presidente, o General Eurico Gaspar Dutra.

Encerrou-se, assim, o primeiro governo de Vargas: de 1930 a 1934, como chefe do Governo Provisório instituído pela Revolução de 1930; como Presidente constitucionalmente eleito de 1934 a 1937 e daí até 1945 como chefe da ditadura do Estado Novo. Nesses 15 anos consolidaram-se algumas mudanças importantes que não foram suprimidas posteriormente, em especial a centralização do poder nas mãos do Governo Federal e o direcionamento da política econômica tendo por objetivo o desenvolvimento.

A Constituição de 1946 adotava um modelo político liberal-democrático em que o presidente da República era eleito pelo voto direto para um mandato de cinco anos. O voto era obrigatório para todos os brasileiros maiores e alfabetizados, de ambos os sexos. Este período de vigência da Constituição de 1946, conhecido como democrático, foi pontuado por tentativas de ruptura da continuidade institucional que tiveram como móvel imediato a presença do getulismo e de sua herança trabalhista.

O jogo político nesse período desenrolou-se em torno de três grandes partidos nacionais. O PSD – Partido Social Democrático – tivera origem na burocracia do Estado Novo, em associação com políticos tradicionais dos Estados. O PTB – Partido Trabalhista Brasileiro –, organizado junto às estruturas do Ministério do Trabalho e do sindicalismo

oficial, foi o que mais se identificou com Getúlio Vargas. É inegável, no entanto, que o PSD também atuava em consonância com o líder trabalhista, embora junto a diferentes grupos sociais. O antigetulismo concentrou-se na UDN – União Democrática Nacional –, agregando tanto elementos empresariais quanto parcelas da classe média. O PCB – Partido Comunista Brasileiro – teve breve existência legal, pois em 1947 seu registro foi cassado, assim como os mandatos dos representantes eleitos por essa sigla. Finalmente, em São Paulo, com alguma projeção nacional, foi organizado o PSP – Partido Social Progressista – em torno de Ademar de Barros (que fora interventor no Estado de São Paulo durante o Estado Novo).

O General Dutra foi eleito pelo PSD, mas com franco apoio de Getúlio Vargas, tendo como principal opositor o brigadeiro Eduardo Gomes, candidato da UDN e velho militante do movimento tenentista dos anos 20. No governo Dutra, houve breve tentativa de reorientar a política econômica do governo, tornando-a mais liberal e menos industrializante. O esgotamento da reserva de divisas obrigou-o a adotar política cambial que reiterava a proteção à indústria nacional. Num balanço final, não chegou, portanto, a representar uma ruptura com a política econômica do Estado Novo.

A sucessão de Dutra trouxe novamente Getúlio Vargas ao poder: candidato pelo PTB, obteve o apoio de Ademar de Barros em São Paulo e contou ainda com a adesão não oficial do PSD (que não sustentou, na prática, seu próprio candidato). A UDN concorreu às eleições presidenciais com o brigadeiro Eduardo Gomes que foi, mais uma vez, derrotado. Embora Vargas, enquanto Presidente, buscasse aproximar-se dos diversos partidos, as condições econômicas e sociais conduziram a crescente acirramento dos conflitos políticos. Por um lado, a mobilização dos trabalhadores, especialmente nas grandes greves de 1953, colocou em questão a capacidade de controle do trabalhismo. A nomeação de João Goulart – político plenamente identificado com Vargas – como Ministro do Trabalho ampliava a desconfiança dos setores conservadores em relação ao trabalhismo.

Por outro lado, o nacionalismo ganhou força no plano social a ponto de o projeto da Petrobrás – que garantia o monopólio do petróleo à empresa estatal contra os interesses das grandes companhias petrolíferas internacionais – ter sido encaminhado por representantes da UDN, o tradicional opositor de Vargas. Este projeto era, do ponto de vista do nacionalismo, mais radical do que aquele preparado pelos assessores de Vargas, indicando o apelo popular que havia alcançado a campanha “O petróleo é nosso”. Paralelamente, Vargas foi levado a acirrar sua postura nacionalista, pois a negociação de financiamentos junto ao governo norte-americano viu-se crescentemente dificultada, limitando investimentos em infra-estrutura planejados para a época. Além disso, também no Exército havia uma cisão entre os oficiais nacionalistas e os favoráveis ao capital estrangeiro (em geral, anticomunistas), cisão essa que se projetou em acirradas disputas pela direção do Clube Militar e que acabou repercutindo na Presidência da República pela clara identificação de Vargas com a oficialidade nacionalista.

Nesse clima, a oposição, liderada por Carlos Lacerda e com certo apoio dos militares anticomunistas, desencadeou ampla campanha contra Vargas. Nacionalismo, trabalhismo, João Goulart como Ministro do Trabalho, acusações contra políticos e funcionários próximos a Vargas, tudo isso foi mobilizado pela oposição junto à imprensa. Um atentado contra Carlos Lacerda (no qual morreu o major da Aeronáutica, Rubens Vaz, que acompanhava Lacerda) foi a gota d’água: ao se descobrir que o atentado fora planejado pelo chefe da guarda do Palácio do Catete, a situação de Getúlio tornou-se insustentável.

As Forças Armadas acabaram por retirar seu apoio a Vargas. Diante da crise, Vargas suicidou-se em 24 de agosto de 1954.

Café Filho, vice-presidente, assumiu no lugar de Vargas, atendendo a algumas pressões no sentido de reorientar a política econômica. Conduziu também as eleições presidenciais de 1955 que levaram à vitória de Juscelino Kubitschek, como presidente, e de João Goulart como vice. Esse resultado gerou reações contrárias não só das oposições políticas tradicionais, mas também de certos segmentos das forças armadas que desejavam impedir a posse de Juscelino e de Goulart. Em meio a esses conflitos, Café Filho sofreu ataque cardíaco, sendo substituído pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz. Como Carlos Luz se recusava a punir os militares golpistas (que estavam a ele subordinados), o Ministro da Guerra, General Henrique Teixeira Lott, demitiu-se e, liderando forças do Exército, deu um "golpe preventivo". Ao depor Carlos Luz (assumindo em seu lugar o vice-presidente do Senado, Nereu Ramos), o General Lott procurava garantir condições para a posse de Juscelino e de João Goulart, o que efetivamente ocorreu em 31 de Janeiro de 1956.

Juscelino pertencia ao PSD de Minas Gerais e fora eleito em coligação com o PTB. Esse acordo eleitoral estendeu-se à ação parlamentar durante sua gestão e facilitou sobremaneira a aprovação de seus planos de governo. Embora também se tenham verificado tentativas de golpe (por parte de oficiais da Aeronáutica), o período JK foi relativamente estável. O acelerado crescimento da economia durante sua gestão – que parecia confirmar o lema de "Cinquenta anos em cinco" – acabou por facilitar a superação de conflitos sociais mais amplos por meio da distribuição dos ganhos do crescimento. Além disso, o clima de otimismo instalado pela industrialização com base no Plano de Metas e pela construção de Brasília (auxiliado ainda, em 1958, pela conquista da Copa do Mundo de Futebol) reduzia o impacto das críticas feitas ao governo.

A sucessão de Juscelino transcorreu de forma tranqüila, ainda que ele não tivesse conseguido eleger seu candidato. O General Lott, apesar do apoio dos partidos da base governamental, não conseguiu superar um candidato independente que recebera o apoio da UDN: Jânio Quadros venceu folgadoamente as eleições realizadas em 1960.

Seu governo, no entanto, durou pouco tempo: empossado em janeiro de 1961, renunciou em 25 de agosto do mesmo ano, permanecendo apenas oito meses na presidência. Sua renúncia abriu profunda crise institucional no país.

O vice-presidente de Jânio era João Goulart (que fora eleito na chapa do General Lott, já que à época o voto para vice-presidente não era vinculado ao voto para presidente). Sobre João Goulart continuavam a pesar, da parte dos grupos antigetulistas, as mesmas suspeitas de sempre. Suas ligações com o sindicalismo e com políticos de esquerda eram vistas como ameaça à ordem instituída. Entre os militares anticomunistas, associava-se também a figura de Goulart à ameaça comunista. Como se não bastasse, no momento da renúncia de Jânio, Goulart estava em visita à República Popular da China (comunista).

Nessa circunstância, militares de alta patente vetaram a posse de João Goulart na Presidência, procurando mesmo impedir seu retorno ao Brasil. Apenas no Rio Grande do Sul, Leonel Brizola liderou movimento pela "legalidade", obtendo o apoio do III Exército, sediado em Porto Alegre. Diante da ameaça de uma guerra civil, chegou-se a uma solução de compromisso: o Congresso aprovou a mudança do regime de governo – de Presiden-

cialismo para Parlamentarismo –, mantendo João Goulart como Presidente, mas transferindo a chefia do Governo ao Primeiro Ministro. Esse novo regime durou pouco tempo: instituído em 7 de setembro de 1961, encerrou-se em janeiro de 1963, quando, em plebiscito, o eleitorado votou favoravelmente ao retorno do presidencialismo.

O Governo João Goulart foi marcado pela ampliação dos conflitos sociais. No campo, principalmente no Nordeste, cresceu a ação das ligas camponesas; no meio urbano, o chamado sindicalismo paralelo – sob menor controle da burocracia do Ministério do Trabalho – promovia amplas mobilizações; as forças armadas consolidavam uma doutrina – de Segurança Nacional – que tinha em vista o combate ao avanço do comunismo; dentro da Igreja Católica verificou-se cisão entre conservadores e progressistas. Todos estes indícios de acirramento dos conflitos sociais eram amplificados pelo programa do Governo de Reformas de Base: reforma agrária, reforma urbana, reforma eleitoral (com voto ao alfabeto), propostas de medidas nacionalistas etc. criavam fortes resistências ao governo de Goulart. Os elementos mais conservadores dentro de sua base de apoio começavam a dele se afastar, abrindo espaço para as propostas de golpe.

A conspiração envolveu chefes militares e líderes políticos e foi acelerada por manifestações públicas que colocavam em questão a hierarquia militar. Sem oferecer maior resistência ao golpe, João Goulart também não pode contar com o apoio de parcelas expressivas das forças armadas. Ao refugiar-se, primeiro no Rio Grande do Sul e, depois, no Uruguai, Goulart praticamente aceitou sua deposição, iniciada pelo movimento de tropas em 31 de março de 1964 e consumada poucos dias depois.

Encerrava-se, assim, esse período de 34 anos, cujas marcas são, no plano político, a centralização do Estado e certa participação das massas populares no processo político; e no plano econômico, um rápido crescimento industrial associado à urbanização. Em torno dessas mudanças econômicas e sociais situam-se as principais interpretações do desenvolvimento brasileiro de 1930 a 1964.

3.2 AS INTERPRETAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL ENTRE 1930 E 1964

Por mais divergentes que sejam as interpretações a respeito do desenvolvimento brasileiro entre 1930 e 1964, é consensual admitir que o ano de 1930 constitui (junto com os eventos que ganham forma a partir desse ano) um marco fundamental na história da economia brasileira. De certo modo, os economistas da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina), órgão das Nações Unidas formado em 1948, já haviam mostrado o impacto que a Grande Depressão dos anos 30 tivera na América Latina.

No Brasil, o fenômeno fora percebido pelos observadores contemporâneos. Esse é o caso de Roberto Simonsen, industrial e historiador paulista que registrou o rápido crescimento da indústria nessa época (Simonsen, 1939). Foi Celso Furtado, no entanto, que analisou de forma sistemática os eventos econômicos dos anos 30 para entender as razões do rápido crescimento da produção industrial. A quinta parte de *Formação econômica do Brasil* (Furtado, 1968) trata da "Economia de Transição para um Sistema Industrial" e tem como núcleo central o capítulo "Deslocamento do Centro Dinâmico". Nesse capítulo Furtado mostra que a produção para o mercado interno (em especial a produção

manufatureira) passou a ser, ao longo da década de 30, o centro dinâmico da economia brasileira, ou seja, a atividade que determinava o nível de produto, de renda e de emprego e a taxa de crescimento da economia. Até então, o setor exportador era o centro dinâmico da economia brasileira. Vejamos as razões desse deslocamento do centro dinâmico da economia.

Antes de 1930, o nível das exportações era fundamental para definir o produto, a renda e o emprego do conjunto da economia. Por exemplo: o aumento do valor das exportações ampliava a renda do setor voltado ao mercado externo. Parte desse acréscimo de renda (principalmente a que ficava nas mãos dos trabalhadores do setor exportador) era gasta no mercado interno por meio da compra de alimentos e de produtos manufaturados de consumo corrente. Produtores e comerciantes beneficiados por essa demanda também despendiam parte de sua receita adicional no mercado interno, de modo a permitir o aumento da produção, da renda e do emprego do conjunto da economia, a partir de um estímulo do setor exportador. O inverso ocorreria na hipótese de uma redução do valor das exportações, produzindo impacto recessivo na economia voltada ao mercado interno. O próprio investimento agregado era altamente sensível às flutuações do setor externo: por um lado, porque a expectativa de crescimento da economia era dada por um desempenho favorável das exportações, justificando novas inversões; por outro, porque o investimento se concretizava, em geral, por meio da importação de máquinas e equipamentos, exigindo ampla disponibilidade de divisas geradas pela atividade exportadora. A hipótese crucial é de que o setor da economia voltado ao mercado interno era incapaz de sustentar seu crescimento de forma autônoma, tendo seu nível de produto, renda e emprego determinados pelo comportamento do setor voltado ao mercado externo.

Por que depois de 1930 ocorreu o deslocamento do centro dinâmico, ou seja, por que o nível de renda, produção e emprego e o ritmo de crescimento passaram a depender da produção para o mercado interno?

A tendência à superprodução cafeeira fora, em parte, ocultada desde 1906 pelo programa de valorização estabelecido pelo Convênio de Taubaté. Em 1929, no entanto, conjugaram-se efeitos de diferentes ordens que inviabilizaram a continuidade da política de defesa do café. Por um lado, houve uma seqüência de safras elevadas (contrariamente ao que é usual na cafeicultura). Desse modo, os estoques acumulados tornaram-se enormes e as necessidades de financiamento ampliaram-se significativamente. Por outro lado, a crise mundial iniciada com a quebra da Bolsa de Nova Iorque, ao afetar o mercado financeiro internacional, inviabilizou a obtenção de volumosos recursos externos (sob a forma de empréstimos) para manter a valorização do café. Além disso, a depressão econômica nos países importadores de café ampliava a pressão que a superprodução já exercia sobre os preços do produto no mercado internacional.

A conjugação desses efeitos apareceu no mercado sob a forma de queda dos preços internacionais do café. Em consequência, houve redução da receita das exportações brasileiras e da capacidade de importar do país.

Para Furtado, a livre ação do mercado tenderia a deprimir brutalmente os preços internacionais do café, pois essa queda seria agravada pelo funcionamento do mecanismo cambial. A redução da receita de divisas provocaria a desvalorização da moeda nacional: dado o preço internacional do café, o produtor teria um aumento de sua receita em moeda nacional, compensando-o, em parte, das perdas ocorridas no mercado internacional. Viabilizava-se, assim, a colheita de uma grande parte dos produtores, impedindo a redução

da oferta do produto e ampliando a pressão sobre os preços internacionais do café. Um eventual equilíbrio poderia ser alcançado quando os preços se reduzissem a níveis ínfimos no mercado internacional, provocando o abandono de muitas plantações e gerando substancial desemprego no setor exportador.

Diante dessa perspectiva, que já se delineava na seqüência à Crise de 1929, o Governo Federal foi levado a retomar a política de defesa do café, embora o fizesse agora sob novas condições. O objetivo era ainda o de retirar do mercado o excedente da produção por meio de sua compra pelo governo. Como não havia possibilidade de obter empréstimos externos, o financiamento dessa compra tinha de ser feito com recursos internos obtidos pela tributação do café exportado e por meio de crédito (ou emissão de moeda). Finalmente, como admitia-se que parte dos estoques formados não era passível de venda em prazo razoável, havia a queima de certo número de sacas de café a fim de reduzir a pressão dos estoques sobre o mercado.²

Qual o impacto dessa política de defesa do café sobre a economia brasileira e de que modo ela provoca o deslocamento do centro dinâmico?

Para Furtado, à medida que o crédito foi utilizado para compra do excedente de café, o Governo teria praticado uma política tipicamente keynesiana antes de o próprio Keynes formulá-la em sua Teoria Geral. A compra do excedente de café evitava a redução da renda do setor cafeeiro e, conseqüentemente, a dos setores voltados ao mercado interno, pois estes destinavam grande parte de sua produção ao setor exportador. Tratava-se, portanto, de uma política de manutenção do nível de renda e de emprego que impedia a generalização do desemprego no setor cafeeiro e, por meio do multiplicador, nos setores voltados ao mercado interno.

Ao se evitar declínio brutal no nível de renda, mantinha-se relativamente elevada a demanda de importações (considerados os padrões de demanda então vigentes). A redução da capacidade de importar impedia, no entanto, que as importações se efetivassem. Conseqüentemente, essa demanda era desviada para o mercado interno, exercendo pressão sobre os produtores nacionais.

A conjuntura assim delineada conduziu a alguns resultados importantes. Por um lado, como a desvalorização da moeda nacional se fez em proporção maior ao aumento dos preços internos, a produção nacional viu-se "protegida" diante do produto importado, cujo preço relativo aumentara frente ao do produto nacional. Por outro lado, diante da brutal queda do preço do café, a produção destinada ao mercado interno (principalmente as manufaturas) tornou-se mais atrativa em relação à de produtos exportáveis.

A conjugação dessas circunstâncias permitiu a recuperação da economia brasileira em ritmo mais rápido do que a norte-americana, por exemplo. Já em 1933, o nível de produto no Brasil retornava ao de 1929, quando nos Estados Unidos a recuperação só se manifestou em 1937. É certo que, em parte, essa recuperação deveu-se ao aumento das exportações de algodão (cultura que substituiu parcialmente o café em São Paulo). Porém, Furtado atribui à produção para o mercado interno os principais resultados em termos de recuperação do nível de produto, e em especial à produção manufatureira.

2. A tese de Furtado foi objeto de críticas, em especial por parte de Carlos M. Peláez (1968). Pesquisas posteriores tenderam a confirmar as principais linhas da argumentação de Furtado, negando, em consequência, a validade das críticas de Peláez. Para tanto, consultar Silber (1977) e Suzigan (1986).

O crescimento da produção industrial teria sido sustentado, em primeiro lugar, pela capacidade ociosa existente (que Furtado admite ser elevada no final dos anos 20). Esgotada a capacidade ociosa, teria sido possível ampliar a capacidade por meio da importação, a baixo custo, de máquinas usadas dos Estados Unidos e da Europa. Finalmente, algum tipo de produção de bens de capital passou a ser feita internamente, pois a conjuntura era inédita para uma economia exportadora: pela primeira vez, conjugava-se demanda de bens de capital com restrição da capacidade de importar.

Desse modo, a demanda do mercado interno assumiu papel decisivo na determinação do nível de produto, de renda e de emprego e o investimento passou a ser a variável chave para definir a taxa de crescimento da economia. Entende Furtado que as exportações ainda tinham um papel importante, pois forneciam as divisas necessárias para a importação de máquinas e equipamentos, uma vez que a produção de bens de capital ainda era limitada no Brasil. Desse modo, o declínio das exportações poderia frustrar as intenções de investimento em certas circunstâncias ou, então, levar o governo ao controle do uso de divisas, privilegiando, por exemplo, a importação de bens essenciais (para o consumo e para o investimento) às custas de bens supérfluos. O regime cambial e o nível da taxa de câmbio, em particular, ganharam importância central na definição dos rumos da política de desenvolvimento a partir de então (Furtado, 1968, Cap. 30 a 33).

Esta reconstituição analítica da década de 30 aponta o quadro em que se iniciou o chamado "Processo de industrialização por substituição de importações". Em outras obras, Furtado sistematizou essa experiência histórica (Furtado, 1968a, Cap. 4), porém foi o texto de Maria da Conceição Tavares, escrito em 1963, que se tornou clássico para expor esse processo (Tavares, 1972), buscando generalizá-lo para o conjunto das economias da América Latina.

O ponto de partida é o mesmo de Furtado que, como Tavares, inspirava-se no pensamento da Cepal. As economias primário-exportadoras latino-americanas caracterizavam-se não só pelo alto peso do setor externo na composição da renda nacional, mas principalmente pelo fato de as exportações serem "a única componente autônoma do crescimento da renda", sendo, por isso, o centro dinâmico da economia (Tavares, 1972, p. 30). A atividade do setor exportador era suficiente para induzir a urbanização e o surgimento de algumas indústrias de bens de consumo (como tecidos, calçados, vestuário, móveis). Esta indústria e o setor agrícola de subsistência não eram capazes, no entanto, de dar dinamismo próprio à atividade econômica interna. Ou seja, estas atividades tinham seu ritmo determinado pelo do setor exportador e, portanto, pelas condições da demanda externa.

Como na análise de Celso Furtado para o caso brasileiro, Maria da Conceição Tavares entende que a crise prolongada dos anos 30 constituiu, para a América Latina, o "ponto crítico da ruptura do funcionamento do modelo primário-exportador", com a passagem para um modelo de desenvolvimento voltado para dentro (Tavares, 1972, p. 32). A profundidade da crise levou a maior parte dos governos a tomar medidas de controle do comércio externo, das taxas de câmbio e de compra dos excedentes exportáveis, evitando o declínio acentuado da renda interna. A manutenção do nível de demanda interna com redução brutal da capacidade de importar impedia o ajuste via comércio exterior. O efeito cambial decorrente levou ao aumento dos preços relativos das importações e, portanto, ao estímulo à produção interna que substituiu aquelas importações. Nesse passo, ocorre o deslocamento do centro dinâmico da economia da demanda externa dirigida ao setor

exportador para o investimento realizado nos setores voltados ao mercado interno. Entretanto, os novos setores limitam sua atuação ao mercado interno, determinando o caráter "fechado" do novo modelo. Tavares conclui essa caracterização preliminar afirmando:

"Em suma, o 'processo de substituição das importações' pode ser entendido como um processo de desenvolvimento 'parcial' e 'fechado' que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos" (Tavares, 1972, p. 35).

É inegável o papel que assume o estrangulamento externo na definição do processo de substituição de importações. Esse estrangulamento pode ser absoluto, quando há uma queda da capacidade para importar, ou relativo, quando a capacidade para importar cresce mais lentamente do que o produto interno. O processo de substituição de importações é a resposta aos problemas colocados pelo estrangulamento externo, tendendo a tornar as economias latino-americanas menos dependentes do exterior e mudando a natureza dessa dependência. O resultado do rápido crescimento da produção, principalmente manufatureira, destinada ao mercado interno era a significativa redução do coeficiente de importações (ou seja, da relação entre o valor das importações e o produto interno - PIB). Além disso, é fácil perceber a razão do acelerado crescimento da produção industrial: trata-se de atender uma demanda preexistente e que se tornou "cativa" dos produtores nacionais em função do estrangulamento externo. Ou seja, um mercado formado ao longo de anos ou décadas é colocado, de um momento para outro, à disposição dos produtores nacionais, permitindo o rápido crescimento da produção industrial.

Convém ressaltar, no entanto, que o termo *substituição de importações* pode conduzir a equívocos. A imagem mais simples desse processo - em que o único evento relevante é o início da produção interna de mercadorias antes importadas - ocorre muito raramente. A "substituição" é possível, e mesmo mais freqüente, em outras circunstâncias: por exemplo, a produção interna de novos produtos que não constavam ainda da pauta de importações, como foi o caso de alguns bens de consumo duráveis após a Segunda Guerra Mundial. Aqui não há eliminação de itens da pauta de importações, mas há redução do coeficiente de importações (valor das importações em relação ao produto interno) pelo aumento da produção de novos produtos.

O caso mais importante, no entanto, é aquele em que a "substituição de importações" de alguns produtos exige a importação de novas mercadorias. Tipicamente, ao se passar a produzir internamente produtos finais, exige-se a importação de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital que antes não faziam parte da pauta de importações. Esse caso é mais claramente compreendido quando se analisa a dinâmica do processo de substituição de importações. Trata-se de mostrar de que forma, em resposta ao estrangulamento externo, as economias latino-americanas passaram por mudanças estruturais que, no entanto, recolocaram sucessivamente o conflito entre a necessidade de crescimento e a restrição da capacidade para importar.

Na situação já caracterizada de uma crise externa prolongada em que, pela intervenção do governo, evitava-se o declínio da renda, colocava-se o problema de como atender à demanda interna. As possibilidades envolviam a utilização da capacidade ociosa, a produção de bens e serviços relativamente independentes do setor externo e a instalação

de unidades produtivas substitutivas de bens importados. Esgotada a capacidade ociosa (o que ocorre rapidamente), são as duas outras vias que permitem atender à demanda interna, constituindo o núcleo do processo de substituição de importações.

Normalmente, a substituição começa pelos bens de consumo finais, cuja demanda aparece de forma imediata, cuja produção é tecnologicamente mais simples e exige menor volume de recursos para sua implantação. No entanto, mesmo que seja atendida a demanda preexistente, não se resolve o problema do estrangulamento externo, o que exige a continuidade do processo de substituição. Vejamos por quê.

O estabelecimento de indústrias para produzir internamente o que antes era importado conduz a dois resultados: por um lado, aumenta o mercado interno pelo crescimento da renda derivada do investimento industrial e também porque agora são menores as restrições de acesso a esses produtos (como as que haviam quando eram importados); por outro lado, a produção interna de bens antes importados exige agora a importação de matérias-primas e outros insumos que anteriormente não constavam da pauta de importações, exercendo pressão sobre a disponibilidade de divisas relativamente restrita. Nas palavras de Tavares:

“Caracteriza-se assim, portanto, pela primeira vez, uma das faces da contradição interna do processo, atrás mencionado, entre sua finalidade que é o crescimento do produto (do qual decorre a necessidade de elevar, pelo menos em alguma medida, as importações) e as limitações da capacidade para importar” (Tavares, 1972, p. 43).

Segue-se, então, nova onda de substituições, o que exige restringir importações menos essenciais para utilizar as divisas na implantação dos novos setores industriais. O crescimento do produto e da renda repõe, mais adiante, o mesmo problema, conduzindo a nova onda de substituição de importações.

Convém notar que as ondas de substituição não correspondem mecanicamente a certas categorias de produtos. Assim, não há uma onda de substituição de bens leves de consumo, outra de bens duráveis de consumo, a seguinte de bens intermediários e, por fim, a de bens de capital. Embora cada onda tenda a se concentrar em uma dessas categorias de bens, as demais também são parcialmente substituídas em cada uma das ondas, inclusive para dar suporte à produção dos outros bens. Por exemplo, a substituição das importações de bens leves de consumo não pode depender inteiramente da importação de bens intermediários e de bens de capital, sob pena de ampliar o estrangulamento externo que pretende resolver. Por isso, alguns bens intermediários e de capital devem passar a ser produzidos internamente. O processo é, portanto, mais complexo do que sua imagem simplificada poderia sugerir.

A continuidade da substituição, em ondas sucessivas, apresentaria dificuldades crescentes, seja porque nos “novos” setores a tecnologia é mais complexa e exige escalas de produção elevadas (nem sempre viáveis num mercado nacional), seja porque, à medida que avança a substituição, a pauta de importações se torna mais rígida, dificultando o direcionamento das divisas para as importações necessárias para implantar novos setores. Evidentemente, quanto maior for a restrição imposta pela capacidade para importar, maior também será a dificuldade para concluir as sucessivas ondas substitutivas de importações. Isso explica por que, em certas circunstâncias, foi possível avançar no processo de

industrialização quando as condições externas eram relativamente favoráveis (e, em princípio, permitiriam retomar as importações), desde que houvesse uma orientação deliberada da utilização das divisas com o objetivo de favorecer o investimento industrial.

Embora o processo de substituição de importações tivesse permitido relativo avanço da industrialização em vários países latino-americanos (como Brasil, México, Argentina, Chile), Tavares identificava nele alguns problemas.

A industrialização substitutiva processou-se dentro de marcos estritamente nacionais, ou seja, para atender essencialmente ao mercado interno de cada nação. Como a prévia distribuição de renda era bastante desigual, delineava-se um mercado de dimensões reduzidas e cuja demanda era constituída por classes de renda mais elevada. O resultado dessa conjugação de fatores era uma indústria bastante diversificada que, atendendo a mercado restrito, tendia à concentração e/ou a não usufruir os ganhos de escala. Na ausência de competição externa, tendia-se à produção com custos elevados, em particular quando a tecnologia utilizada destinava-se a atender mercados de massas dos países desenvolvidos, cuja escala ótima era substancialmente mais elevada do que a praticada nos países latino-americanos.

Entretanto, a adoção de tecnologias importadas conduzia a outras ordens de problemas: intensivas em capital e poupadoras de mão-de-obra, essas tecnologias estavam em claro desacordo com a disponibilidade de fatores dos países latino-americanos (em que havia escassez de capital e abundância de mão-de-obra).

Todos esses problemas tendiam a se agravar à medida que se caminhava no processo de substituição de importações. Nos primeiros passos – de substituição dos bens de consumo leves –, esses problemas eram menos graves; porém, nos estágios mais avançados, em que escala de produção e intensidade de capital são típicos, os problemas para a própria continuidade do processo mostrar-se-iam patentes.

Além desses problemas, Tavares indicava a perspectiva de perda de dinamismo do processo de substituição de importações. Isso decorreria, em parte, da progressiva redução do coeficiente de importações que, além de muito baixo (limitando a amplitude da substituição possível), envolvia uma pauta composta por bens cuja substituição implicava elevada relação capital-produto e, conseqüentemente, resultados macroeconômicos cada vez menores. Também do lado da demanda, a substituição tornava-se mais difícil porque, esgotada a substituição de bens de consumo (e também os efeitos indutores que esta indústria tinha sobre as demais), restava substituir bens de capital, matérias-primas e produtos intermediários. Embora a substituição fosse ainda possível nesse estágio, não havia, nesse caso, o estímulo ao rápido crescimento da indústria decorrente da absorção de um mercado preexistente cuja demanda se tornou cativa do produtor nacional.

Em síntese, a industrialização latino-americana – e a brasileira, em particular – era vista como fruto de um processo iniciado pelo estrangulamento externo dessas economias na década de 30. A dinâmica desse processo de industrialização respondia a sucessivas situações em que o desequilíbrio externo se reproduzia como conseqüência da própria “substituição de importações” prévia (pois esta exigia a importação de máquinas, bens intermediários etc.). O resultado do processo de industrialização, do ponto de vista das relações externas, era a progressiva redução do coeficiente de importações (ou seja, da relação entre o valor das importações e o produto interno).

A análise desse processo conduzia com freqüência à noção de esgotamento da "substituição de importações" como modelo de desenvolvimento fundado na industrialização. Essa noção está presente no texto de Tavares que afirma:

"O problema estratégico que se põe atualmente para a economia brasileira e sobre o qual se sobrepõem os demais problemas de curto prazo é o de que o processo de substituição de importações, enquanto modelo de desenvolvimento, já atingiu o seu estágio final e se apresenta a necessidade de transitar para um novo modelo de desenvolvimento" (Tavares, 1972, p. 115).

Em particular, o estrangulamento externo que, no "modelo" de substituição de importações, era o indutor do crescimento industrial, passa a ser um obstáculo a esse mesmo processo:

"Na realidade, o estrangulamento externo só era indutor do processo de desenvolvimento, à medida que havia internamente uma demanda contida por importações de bens de consumo que ao serem substituídas expandiam o próprio mercado interno, e geravam uma demanda derivada de bens de capital e produtos intermediários, a qual, por sua vez, resultava em novo estrangulamento externo levando a uma outra onda de substituição, e assim por diante. Quando o processo atinge, porém, uma fase tão avançada que, por um lado, o que resta para substituir são essencialmente bens de capital ou matérias-primas e materiais para investimento e, por outro lado, as indústrias de bens de consumo já atingiram a maturidade, esgotando a reserva de mercado que lhes era garantida pelo estrangulamento externo, este último deixa de ser 'indutor' do processo de investimento e, em consequência, para o crescimento, passando a ser apenas um obstáculo, em cuja superação, porém, já não pode ser encontrada a essência da dinâmica da economia" (Tavares, 1972, p. 117).

Esse texto, publicado originalmente em 1963, já refletia as preocupações com a crise econômica que atingia o Brasil no início dos anos 60. Uma visão extrema dessa crise emergiu com a noção de estagnação das economias latino-americanas e foi apresentada, por exemplo, em obra de Celso Furtado, publicada originalmente em 1965 - *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* -, na qual o autor sistematizou alguns elementos que conduziram a esse resultado (Furtado, 1968a).

Admitia Furtado que quanto mais avançasse a substituição de bens de consumo não duráveis, maior seria a pressão sobre o balanço de pagamentos, na hipótese de se desejar manter a taxa de investimento e de crescimento da economia. Isto porque ampliava-se a necessidade de importações de bens de capital e de insumos intermediários, além dos bens duráveis de consumo. Tal pressão deveria provocar a elevação dos preços dos bens de capital, afetando negativamente a taxa de investimento que, para ser mantida, envolveria a substituição dos bens de capital e também dos bens duráveis de consumo.

Esta fase da substituição de importações envolvia, no entanto, alguns problemas particulares. Dadas as dimensões restritas do mercado e as características das indústrias de bens de capital, sua produção só se tornava viável quando os preços alcançavam níveis relativamente elevados. Disso resultava a queda da relação produto-capital, comprometendo a taxa de crescimento da economia. Ademais, a concentração dos investimentos na

indústria de bens de capital e na de bens duráveis de consumo tinha reflexos sobre a estrutura da demanda: dado o coeficiente de capital elevado dessas indústrias, reduz-se, em termos relativos, a transferência de mão-de-obra do setor agrícola não exportador para os centros urbanos. Em outros termos, dada a menor absorção de mão-de-obra por unidade de capital nessas indústrias, tenderia a haver maior crescimento dos lucros do que dos salários, desviando a demanda na direção dos bens duráveis de consumo, fato que agravava as tendências já identificadas. Furtado concluía esta parte da argumentação ao afirmar:

"Em síntese, o processo de concentração da renda atua em duas direções. Por um lado, tende a elevar o coeficiente de capital, dando lugar a um mecanismo cumulativo pois a elevação do coeficiente de capital por unidade de emprego causa nova concentração da renda, se a taxa de salário se mantém estável. Por outro lado, tende a reduzir a taxa de crescimento, na medida em que provoca declínio na relação produto-capital, em consequência da concentração de investimentos nas indústrias de bens duráveis de consumo, com respeito às quais são maiores os obstáculos causados pelas inadequadas dimensões do mercado" (Furtado, 1968a, p. 81).

Reconhece Furtado, no entanto, que a concentração da renda pode elevar a taxa de poupança de modo a compensar, ao menos em parte, o declínio da relação produto-capital em termos do crescimento potencial da economia. Este efeito poderia ser importante em economias com mercados relativamente grandes que poderiam, por sua dimensão, alcançar escala adequada na produção de bens de capital. Neste caso, a concentração de renda seria acirrada, com suas implicações sociais óbvias. Em qualquer dos casos, no entanto, Furtado vê os germes da estagnação: nos mercados de reduzida dimensão, como o Chile, pelo declínio da relação produto-capital e suas implicações; nos mercados mais amplos, como o Brasil, pelo aprofundamento da concentração de renda e por suas consequências sociais. Mais uma vez, as palavras de Furtado permitem caracterizar essas situações de forma condensada:

"Em síntese: tudo se passa como se a existência de um setor pré-capitalista de caráter semifeudal em conjugação com um setor industrial que absorve uma tecnologia caracterizada por um coeficiente de capital rapidamente crescente, dessem origem a um padrão de distribuição de renda que tende a orientar a aplicação dos recursos produtivos de forma a reduzir a eficiência econômica destes e a concentrar ainda mais a renda, num processo de causação circular. No caso mais geral, o declínio na eficiência econômica provoca diretamente a estagnação econômica. Em casos particulares, a crescente concentração da renda e sua contrapartida de população subempregada que aflui para as zonas urbanas, criam tensões sociais que, por si, são capazes de tornar inviável o processo de crescimento" (Furtado, 1968a, p. 86-87).

A tese da estagnação do desenvolvimento fundado no processo de industrialização substitutivo de importações teve grande influência em certo momento. Porém, com a retomada do crescimento econômico no Brasil no final dos anos 60, ela perdeu sua força já que sua previsão não se concretizara. Em consequência, emergiram críticas à tese da estagnação e novas explicações para a crise do início dos anos 60.

Um texto característico dessa crítica é “Além da estagnação”, escrito por Maria da Conceição Tavares, em colaboração com José Serra (Tavares, 1972), que toma a tese de Furtado como ponto de referência. Sua discordância central está na hipótese de declínio da relação produto-capital pois, de um lado, embora haja aumento da relação capital-trabalho, o progresso técnico também é poupador de capital (no sentido de que novos equipamentos são relativamente mais baratos do que os antigos em termos de custo e produtividade). Entretanto, os ganhos de produtividade do trabalho podem compensar o aumento da relação capital-trabalho, até mesmo elevando a relação produto-capital. Finalmente, é possível ocorrer também um aumento do excedente relativo extraído do trabalhador de modo a ampliar o investimento. Em todos esses casos, não haveria necessariamente queda no investimento e, portanto, tendência à estagnação.

Descartada a hipótese de estagnação “secular” do desenvolvimento latino-americano, Tavares e Serra buscam entender o que se passara no início dos anos 60. Por um lado, ainda estão presos ao velho esquema de análise da Cepal, por exemplo, ao afirmarem:

“É indiscutível que a crise econômica pela qual a economia brasileira passou, em meados da década dos sessenta, esteve estreitamente relacionada, a nível estrutural, com o esgotamento do dinamismo da industrialização baseada na substituição de importações” (Tavares, 1972, p. 167-168).

Nesse ensaio, no entanto, já está presente também a noção de que a crise dos anos 60 é uma crise típica de uma economia capitalista e não o indício da estagnação inerente ao processo de substituição de importações. A própria Maria da Conceição Tavares elaborou em outro estudo, de forma bastante ampla, esta nova perspectiva (Tavares, 1986).

A ruptura fundamental com a interpretação do processo de substituição de importações está no fato de que agora o estrangulamento externo deixa de ter o peso explicativo que assumia naquela tese. A industrialização não aparece como resposta ao desequilíbrio externo e sim como fruto de um processo de acumulação de capital que, ao longo do tempo, assume diferentes padrões. A nova perspectiva é assim delineada por Tavares:

“Se por industrialização entendemos a implantação de um setor de produção industrial, este surge muito antes de 1930, não como resposta a uma crise do setor externo, mas num auge do café, com o prolongamento e diversificação do capital cafeeiro. Se, ao contrário, tomarmos esse conceito como o de ‘constituição de forças produtivas especificamente capitalistas’, isto é, capazes de afiançar a dominância do capital industrial no processo global de acumulação, temos de esperar até a década de 50 para que isto se verifique, mediante a entrada decisiva do Estado e das empresas internacionais. A ação do Estado é decisiva para a constituição de uma indústria pesada de bens de produção, e a de empresas internacionais, para a instalação de um setor diferenciado e ‘dinâmico’ de bens de consumo capitalista” (Tavares, 1986, p. 101).

Mesmo nesta perspectiva, a década de 30 continua a representar um momento de ruptura pois, superada a crise de 1930,

“tanto a acumulação industrial-urbana quanto a renda fiscal do governo se desvinculam da acumulação cafeeira e daí em diante submetem-na aos destinos e interesses do desenvolvimento urbano-industrial” (Tavares, 1986, p. 101).

Sob a aparente semelhança entre esse argumento e o deslocamento do centro dinâmico está presente uma diferença significativa: o deslocamento do centro dinâmico era fruto do desequilíbrio externo, ao passo que o padrão de acumulação que se instalou nos anos 30 não podia ser entendido como mero reflexo dos problemas externos, mesmo que esse período pudesse ser formalmente caracterizado como de substituição de importações (ou seja, um período em que ao aumento da produção interna corresponde a redução das importações, com a conseqüente redução do coeficiente de importações). Assim, a fase da “industrialização restringida”, que cobre o período de 1933 a 1955, emergiria em resposta a mudanças no padrão de acumulação de capital, em que a crise do café não é irrelevante. Não se trata, porém, apenas de uma resposta ao estrangulamento externo, pois pressupõe o prévio desenvolvimento do capital industrial.

Ao período de industrialização restringida – compreendido entre 1933 e 1955 – corresponde uma nova dinâmica de crescimento (não mais comandada pelo capital mercantil cafeeiro), que atende a dois fatores contraditórios: o processo de expansão industrial comanda a acumulação de capital, mas o desenvolvimento das forças produtivas e a acumulação urbana são insuficientes para implantar a indústria de base. São, portanto, elementos endógenos que limitam a expansão industrial, e não forças exógenas, como frisa Tavares:

“Nossa hipótese central de análise continua sendo a de que os fluxos de comércio e de capital estrangeiro não determinam exogenamente a dinâmica da acumulação, apenas articulam-se com ela e modificam-na a partir de dentro, acentuando as mudanças internas em curso na estrutura produtiva e no padrão histórico de acumulação” (Tavares, 1986, p. 104).

Convém notar que, embora haja crescimento do setor de bens de produção no período (em proporção maior do que o conjunto da indústria), ele ainda não é dominante, pois é incapaz de atender à demanda corrente. A expansão ainda depende do setor de bens de consumo assalariado previamente estabelecido e protegido pela redução da capacidade para importar. Insiste Tavares, no entanto, que o importante não é a “substituição de importações” mas as relações internas entre o setor de bens de consumo assalariado e o de bens de produção: estas relações determinam o crescimento do proletariado industrial, a expansão das margens brutas de lucro e de sua acumulação nas empresas industriais.

A dinâmica da “industrialização restringida” responderia, portanto, à articulação entre esses dois setores e não aos desafios propostos pelo estrangulamento externo (como Tavares havia definido em sua tese sobre a substituição de importações).

Na segunda metade dos anos 50, com a implantação de vários setores produtivos (de bens de produção – a indústria pesada – e de bens de consumo duráveis), ter-se-ia modificado o padrão de acumulação, como nota Tavares:

“A economia brasileira, depois que seu processo de acumulação passou a estar basicamente determinado endogenamente pela expansão e diversificação do setor industrial, vale dizer, alcançada determinada dimensão dos setores pro-

dutivos de bens de produção e de consumo duráveis, está sujeita a ciclos de expansão e a problemas de realização que podem ou não se desenvolver numa crise, como em qualquer economia capitalista” (Tavares, 1986, p. 117).

A noção fundamental é de que, estabelecidos os três setores de produção industrial (bens de produção, bens de consumo duráveis e bens de consumo assalariados), a dinâmica da economia passa a ser determinada pelas relações entre esses setores, ou seja, endogenamente. Afinal, esses setores produzem não só mercadorias, mas geram também a renda (sob a forma de lucros e salários) necessária à realização dessas mercadorias. A presença de certas particularidades na economia brasileira, como o Estado e o capital estrangeiro como determinantes “autônomos” na constituição de certos setores produtivos, não alteraria para Tavares a natureza endógena da determinação do ciclo.

Com base nessa estrutura analítica, pode-se entender tanto a expansão dos anos 50 quanto a desaceleração dos anos 60.

O início do ciclo de expansão 1957/1962 caracterizou-se pela realização de um bloco de investimentos (em grande parte previsto pelo Plano de Metas) que não representou apenas a ampliação da capacidade produtiva já existente, mas também a implantação de novos ramos produtivos (principalmente em material de transporte, material elétrico e metal-mecânica). Esses investimentos atenderam, em parte, a uma demanda preexistente (e contida) por importações; mais importante, no entanto, é que eles próprios contêm o efeito acelerador, induzindo novos investimentos nos setores antes estabelecidos a partir da demanda que geram em sua instalação e funcionamento.

Assim como a expansão não é explicada em simples termos de substituição de importações, também a crise dos anos 60 (ou a desaceleração que marca parte dessa década) não pode ser entendida em termos de esgotamento da substituição de exportações. Trata-se agora de entender por que as relações entre os três setores podem reduzir o ritmo de expansão. Tavares expõe, em linhas gerais, a natureza desse processo:

“Como se compreende pelas características básicas apresentadas para o ciclo de industrialização da segunda metade dos anos 50, os efeitos desaceleradores, ao cumprir-se a implantação desse bloco de projetos, seriam não só inevitáveis como profundos, ainda quando se houvesse mantido a mesma taxa de investimento autônomo do governo. O desaparecimento do componente de demanda contida por importações diminui sobretudo o ritmo de expansão inicial da demanda corrente para os setores recém-instalados. Mais grave, porém, é a diminuição da demanda induzida por investimentos privados, ao entrar em digestão a nova capacidade de oferta do setor de bens de produção e de bens de consumo duráveis. Ambos os fatores freiam o ritmo de acumulação e a taxa de expansão do setor industrial em seu conjunto” (Tavares, 1986, p. 124).

É possível, desse modo, entender a essência da mudança interpretativa proposta por Maria da Conceição Tavares em relação a seu trabalho clássico sobre a substituição de importações. O estrangulamento externo deixa de ser o elemento central para explicar a industrialização. Esta passa a ser entendida como fruto de um processo essencialmente endógeno em que as articulações entre os diferentes setores industriais respondem pelo ritmo de crescimento da indústria e pela própria natureza da industrialização. Desse modo, a crise do início dos anos 60 teria como razão central o fato de se ter realizado, na

segunda metade da década de 50, um bloco de investimentos cuja capacidade não podia ser plenamente utilizada de imediato. Por isso, declina abruptamente a taxa de investimento; seu efeito depressivo soma-se ao decorrente do fato de a demanda preexistente de bens de consumo (principalmente duráveis) ter sido absorvida pela produção nacional, encerrando-se, assim, o estímulo dessa demanda “cativa” sobre a indústria brasileira. Assim era possível entender as razões do declínio do ritmo de crescimento da produção industrial no começo dos anos 60.

Esta interpretação do desenvolvimento industrial brasileiro propunha também uma nova periodização: se a década de 30 continua sendo um marco decisivo (que indica o término do padrão de acumulação de capital fundado no café), o início dos anos 60 deixa de ter o significado até então atribuído, ligado à noção de esgotamento do processo de substituição de importações. O momento de ruptura passa a ser situado na segunda metade dos anos 50 com a implantação da indústria pesada de bens de produção. A partir de então, o movimento da economia poderia ser entendido com base nas relações entre os setores de produção que dariam caráter cíclico a seu comportamento.

Esta nova perspectiva de análise do processo de industrialização brasileiro não é exclusiva de Maria da Conceição Tavares. Sua demorada referência neste tópico deve-se, além da importância de sua obra, ao fato de aí se verificar significativa ruptura com sua própria interpretação do “processo de substituição de importações”. Paralelamente, outros autores apresentaram contribuições que estavam mais próximas desta nova perspectiva de Tavares do que do velho modelo de substituição de importações. Mesmo correndo o risco de omitir obras importantes, podemos citar Inácio Rangel (1963 e 1980), Francisco de Oliveira (1977 e 1987), Paul Singer (1977 e 1995), José Serra (1984) e João Manuel Cardoso de Mello (1986).

Se este é o núcleo das polêmicas a respeito da dinâmica do desenvolvimento industrial no Brasil entre 1930 e 1964, é certo que ele está longe de esgotar as amplas discussões que se fizeram a respeito do desenvolvimento brasileiro. Uma questão, em particular, foi levantada: por que a industrialização não teria produzido, no Brasil, a superação das disparidades sociais e regionais, com a conseqüente elevação do padrão de vida da população? Em suma, por que a industrialização fora incapaz de superar a pobreza?³

Inúmeras respostas foram dadas a essa questão, articuladas principalmente em torno do conceito de “dependência” (que comportava, no entanto, inúmeros e distintos conteúdos). Embora levantassem alguns argumentos relevantes, estas “teorias da dependência” não conseguiram consolidar-se como uma explicação alternativa para o desenvolvimento industrial e suas vicissitudes. É certo, no entanto, que disparidades sociais e regionais e o caráter retardatário e periférico da industrialização brasileira (em suma, seu

3. A retomada do crescimento no fim dos anos 60, com crescente concentração de renda, produziu críticas a um tipo de análise que englobava (e por vezes identificava) as condições para o crescimento da economia e o atendimento às necessidades da população. Francisco de Oliveira, em sua crítica ao pensamento cepalino, parte exatamente dessa distinção: “O exame que se tentará vai centrar sua atenção nas transformações estruturais, entendidas estas no sentido rigoroso da reposição e recriação das condições de expansão do sistema enquanto modo capitalista de produção. Não se trata, portanto, (...) de avaliar a ‘performance’ do sistema numa perspectiva ético-finalista de satisfação das necessidades da população (...): a perspectiva ético-finalista muito associada ao dualismo cepalino parece desconhecer que a primeira finalidade do sistema é a própria produção...” (Oliveira, 1987, p. 9).

caráter "dependente") são temas recorrentes no estudo de nossa história econômica. Embora não o tratemos sistematicamente neste momento, essa preocupação está presente na seqüência do texto.

3.3 TRANSFORMAÇÕES DA ECONOMIA BRASILEIRA ENTRE 1930 E 1964

As interpretações do desenvolvimento brasileiro entre 1930 e 1964 sugerem claramente que este foi um período de rápido crescimento, cujo núcleo se situou no avanço da produção industrial, com fortes reflexos em termos de urbanização.

Os dados demográficos são uma primeira indicação para as mudanças observadas no período. Como não se realizou, em 1930, o censo demográfico e econômico, temos de partir, para efeito de comparação, dos dados referentes ao ano de 1920. As Tabelas 3.1 e 3.2 mostram a distribuição da população total entre área urbana e rural e a da população economicamente ativa pelas diversas classes de atividade econômica.

Tabela 3.1 Brasil: população total, população urbana e rural, 1920-1960.

Ano	Total	Urbana	(%)	Rural	(%)
1920	30.635.605	—	—	—	—
1940	41.236.315	12.880.182	31,2	28.356.133	68,8
1950	51.944.397	18.782.891	36,2	33.161.506	63,8
1960	70.070.457	31.303.034	44,7	38.767.423	55,3

Fonte: IBGE (1987), tabela 1.7, p. 32; tabela 1.9, p. 34-35.

Tabela 3.2 Brasil: população economicamente ativa por classes de atividade econômica, 1920-1960 (1.000 pessoas).

Atividade	1920		1940		1950		1960	
	PEA	(%)	PEA	(%)	PEA	(%)	PEA	(%)
Agricultura	6.377	66,7	9.725	65,9	10.254	59,9	12.277	54,0
Indústria	789	8,2	2.052	13,9	3.011	17,6	4.007	17,6
Serviços	1.509	15,8	2.877	19,5	3.806	22,2	6.090	26,8
Indefinidos	892	9,3	103	0,7	46	0,3	376	1,6

Fonte: IBGE (1987), tabelas 3.1 e 3.3, p. 72-73.

A população brasileira passou de 30 milhões, em 1920, para 70 milhões de habitantes em 1960. Parcelas crescentes dessa população fixaram-se na área urbana, embora, pelos dados censitários, não tivesse ocorrido diminuição da população rural, em termos absolutos, até o ano de 1960. O mesmo resultado verifica-se em relação à população economicamente ativa: embora haja redução na parcela da população incluída no item Agricultura (que engloba também pecuária, atividade extrativa vegetal, caça e pesca),

ainda se observava seu aumento em números absolutos. Parcelas crescentes da população economicamente ativa estão registradas na Indústria (que inclui indústria de transformação, de construção civil, serviços industriais de utilidade pública e extração mineral) e também em Serviços (comércio, bancos, transporte e comunicações, serviços governamentais, serviços comunitários e serviços pessoais).

As mudanças do período 1930-64 ficam mais nítidas quando observadas sob a ótica da distribuição do Produto Interno Bruto (ou do valor adicionado) por classes de atividades econômicas. As Tabelas 3.3 e 3.4 registram esses dados para dois períodos diferentes.

Tabela 3.3 Brasil: valor adicionado por classes de atividade econômica, 1928-1947.

Período	Agricultura	Indústria	Transportes e Comunicações	Governo	Total
1928/29	52,5	22,7	10,0	14,8	100,0
1930/34	47,0	23,9	10,3	18,8	100,0
1935/39	43,2	29,9	9,6	17,3	100,0
1940/44	37,1	36,1	10,2	16,6	100,0
1945/47	35,9	37,5	10,9	15,7	100,0

Fonte: Haddad (1978), p. 160-161.

Tabela 3.4 Brasil: produto interno bruto por classes de atividade econômica, 1947-1963 (participação percentual média no período).

Período	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total
1947/49	22,4	24,7	52,9	100,0
1950/54	24,2	24,9	50,9	100,0
1955/59	20,1	29,0	50,9	100,0
1960/63	17,0	32,6	50,4	100,0

Fonte: IBGE (1987), tabela 4.10, quadro 7, p. 117-118.

Os dados das Tabelas 3.3 e 3.4 não são comparáveis entre si, mas reafirmam, para cada período, as mesmas tendências já indicadas. Por um lado, o declínio da participação da Agricultura no PIB (ou no Valor Adicionado): em 1960, sua parcela é praticamente a metade da participação da indústria e um terço daquela dos serviços, expressando, melhor do que os dados populacionais, a efetiva transformação por que passava a economia brasileira ao longo dessas décadas. Por outro lado, há o crescimento da participação da Indústria no PIB, embora não alcance a parcela representada pelos Serviços.

Estas mudanças estão associadas às elevadas taxas de crescimento do PIB ao longo do período: para 1933/42, taxa média anual de 4,6%; para 1943/52, taxa média de 7,0% e para 1953/62, taxa média de 7,7% (Abreu, 1989, Anexo Estatístico). Evidentemente, essas taxas não foram uniformes no tempo, nem se reproduziram igualmente para os diferentes setores. Para se entender as mudanças verificadas no período é preciso, portanto, examinar mais de perto os diferentes setores de atividade da economia brasileira.

3.3.1 Crise cafeeira dos anos 30 e as transformações da agricultura brasileira entre 1930 e 1964

O impacto da crise cafeeira dos anos 30 sobre a economia brasileira foi ressaltado nas diferentes interpretações revistas anteriormente. Deve-se notar, no entanto, que a própria agricultura (da qual o café continuou a ser produto de grande importância) sofreu profundas transformações desde então. A Grande Depressão dos anos 30 alterou mesmo a forma de inserção da cafeicultura na economia brasileira. Relembrando as palavras de Celso Furtado, a agricultura de exportação deixou de ser o centro dinâmico da economia brasileira, que passou a se situar na produção para o mercado interno (em especial, na produção manufatureira). Cabe, pois, investigar como se definiu a nova posição da agricultura na economia brasileira depois de 1930.

O ponto de partida para a compreensão desta mudança é ainda a crise cafeeira: como ela se caracterizou e de que modo foi enfrentada?

A queda do preço internacional do café, precipitada pelos eventos internacionais de 1929, indicava também a superprodução a que o setor fora levado pelo Programa de Valorização do Café. Como resultado, o preço do café em 1933 reduziu-se a cerca de um terço do que era em 1928 (ver Tabela 3.5). O Programa de Valorização do Café foi suspenso em 1929, mantendo-se apenas ações de pequena expressão incapazes de impedir a queda do preço internacional do café. Assim, o Estado de São Paulo obteve 20 milhões de libras esterlinas dos banqueiros Schroeder & Co (no empréstimo que ficou conhecido como de Realização do Café) para formar estoques com o excedente da safra de 1929/30. O alívio foi temporário, pois o aumento dos estoques acabava por pressionar adicionalmente o preço internacional do café. Em fevereiro de 1931, o Governo Federal admitiu comprar, com recursos do Tesouro, os estoques de café existentes em 30 de junho de 1930 (exceto os do Empréstimo de Realização), a fim de retirá-los do mercado. Estabeleceu-se também um imposto em espécie de 20% sobre o café exportado. No entanto, a expectativa de uma safra elevada em 1931/32 sugeria a possibilidade de se formar um estoque de cerca de 26 milhões de sacas (equivalente a três anos de exportações). Diante do inevitável agravamento da crise, realizou-se em abril de 1931 um Acordo dos Estados Produtores, que estabelecia um imposto de 10 *shillings* por saca de café exportada, cuja receita seria usada na compra do excedente. No mês seguinte, o Governo Federal criou o Conselho Nacional do Café, que progressivamente incorporou as ações desenvolvidas pelos Estados (principalmente por São Paulo). Em dezembro de 1931, firmou-se novo acordo que estabelecia a elevação do imposto sobre a saca de café exportada para 15 *shillings*, a destruição mensal de um milhão de sacas de café e a compra do excedente de produção pelo Conselho Nacional do Café. A atuação do Conselho Nacional do Café foi articulada à do Banco do Brasil, que, por meio de sua Carteira de Emissão e Redesconto, descontava os títulos do Conselho. Por outro lado, a receita do imposto sobre o café exportado passou a ser depositada no Banco do Brasil (Villela e Suzigan, 1973, p. 191-200).

Tabela 3.5 Café: preço de importação nos Estados Unidos, 1925-1964 (valor em centavos de US\$ por libra-peso).

Ano	Preço	Ano	Preço	Ano	Preço	Ano	Preço
1925	22,3	1935	7,6	1945	12,7	1955	52,2
1926	21,6	1936	7,7	1946	17,2	1956	51,2
1927	18,5	1937	8,9	1947	24,0	1957	49,5
1928	21,3	1938	6,9	1948	25,1	1958	43,9
1929	20,4	1939	6,9	1949	27,2	1959	35,7
1930	13,1	1940	6,2	1950	44,7	1960	34,3
1931	10,1	1941	7,9	1951	50,5	1961	32,4
1932	9,1	1942	12,0	1952	51,3	1962	30,4
1933	7,9	1943	12,4	1953	52,7	1963	30,3
1934	8,8	1944	12,5	1954	65,7	1964	39,6

Fonte: 1925-1956: Delfim Netto (1973), p. 56.
1957-1964: Bacha e Greenhill (1992), apêndice estatístico, tabela 1.8.

Para Celso Furtado, o crédito do Banco do Brasil para a compra do excedente de café teria sido o elemento fundamental para iniciar a recuperação da economia brasileira. Carlos M. Peláez procurou contestar o argumento de Furtado, afirmando que a maior parte das compras de café teria sido realizada com recursos provenientes do imposto sobre a exportação de café (Peláez, 1968). Nesse caso, não haveria nenhum impacto positivo sobre o nível de renda, pois os recursos injetados pela compra do café teriam sido previamente extraídos pelo próprio governo. Simão Silber, no entanto, concluiu que 35% das compras do Conselho Nacional do Café entre maio de 1931 e fevereiro de 1933 foram financiadas por crédito. Estendendo a análise até dezembro de 1934 (já tendo como gestor da política cafeeira o Departamento Nacional do Café, criado em fevereiro de 1933), aquela parcela financiada por créditos atingia 52% (Silber, 1977). Portanto, parece plausível o argumento de Furtado, que viu, na emissão para compra e destruição de estoques, elemento fundamental para a manutenção do nível de renda na setor cafeeiro e, por extensão, na economia brasileira. Essa política de compra e destruição dos excedentes foi mantida até 1939. No entanto, após a safra de 1934, houve declínio da produção de café e, conseqüentemente, menor exigência de atuação do Departamento Nacional do Café.

A partir de 1937, o governo procurou alterar a política cafeeira principalmente porque a produção de outros países crescera muito. Assim, foram eliminados impostos sobre a exportação brasileira de café a fim de permitir a redução de seu preço no mercado internacional. Ao mesmo tempo, surgiu a proposta de um acordo internacional entre os países produtores de café, proposta que não prosperou à época.

O início da Segunda Guerra Mundial alterou, no entanto, as condições do mercado internacional. Os Estados Unidos, procurando atrair o apoio dos países latino-americanos para os Aliados (ou evitar sua adesão aos países do Eixo), patrocinaram a assinatura do Acordo Interamericano do Café, que passou a vigorar em abril de 1941 (Peláez, 1973, p. 268-269). O sistema de quotas de exportações para os Estados Unidos, principal consumidor de café) permitiu mesmo alguma elevação dos preços internacionais do produto em relação ao preço vigente em 1940 (e que era o mais baixo da década de 30), como

pode ser observado na Tabela 3.5. Isto coincidiu com grandes safras brasileiras em 1940 e 1941, o que fez reviver a intervenção mais ativa do Departamento Nacional do Café. No entanto, em 1942, sob o efeito de fortes geadas, a produção brasileira de café declinou e facilitou a sustentação de preços elevados no mercado internacional. É importante notar, no entanto, que o governo norte-americano, quando da entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, estabeleceu rigoroso controle de preços no mercado interno, limitando, assim, a elevação do preço do café ao consumidor americano. Este conjunto de informações permite entender a relativa estabilidade do preço de importação do café nos Estados Unidos de 1942 a 1945.

Ao fim da guerra, sob os efeitos adversos do clima sobre a produção brasileira, registrou-se novamente elevação do preço do café. Nessa mesma direção atuou o fim do controle de preços nos Estados Unidos, que provocou substancial inflação no imediato pós-guerra. A eclosão da Guerra da Coreia tendeu a reforçar esses efeitos altistas. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro definiu, em 1947, um regime cambial em que a taxa oficial (cruzeiros por dólar) era fixa, implicando, segundo vários analistas, alguma sobrevalorização do cruzeiro e significativa redução da competitividade das demais exportações agrícolas brasileiras (em especial do algodão). Desse modo, ao contrário do ocorrido nos anos 30, o café voltou a ser, de longe, o mais importante produto da pauta de exportações do Brasil.

A política cafeeira seguida nos anos 50 assumiu alguns pressupostos. Por um lado, observou-se o retorno da intervenção do governo no mercado cafeeiro (que fora reduzida no pós-guerra com a desativação do Departamento Nacional do Café), com a criação do Instituto Brasileiro do Café em 1952. Essa ação tornou-se mais ampla a partir de 1962, com a assinatura do Acordo Internacional do Café e a posterior formação da Organização Internacional do Café que, por meio de um sistema de quotas atribuídas aos principais países produtores, procurava evitar o declínio do preço do produto no mercado internacional. O substancial crescimento da produção brasileira nos anos 50, que se refletiu em queda substancial do preço internacional a partir de 1954, impôs a retomada de alguma forma de intervenção no mercado numa política que, aparentemente, teve como principal objetivo manter elevada receita de divisas com a exportação do produto.

Por outro lado, em 1953, modificou-se a política cambial que introduziu taxas múltiplas de câmbio. Para as exportações foram definidas duas taxas: uma de Cr\$ 23,32/US\$ para as exportações de café e outra de Cr\$ 28,32/US\$ para as demais exportações. Esse era o chamado confisco cambial, pelo qual o cafeicultor recebia pelo dólar proveniente de exportação um valor, em cruzeiros, menor do que o das demais exportações. O confisco cambial vigorou até 1961, cedendo lugar à chamada quota de contribuição que, embora definida de forma diferente, tinha a mesma finalidade de absorver parte da receita originária das exportações de café. Percebe-se, desse modo, que do fim da Segunda Guerra Mundial até 1964, houve mecanismos que promoviam a transferência de renda do setor cafeeiro para o Governo Federal que, evidentemente, os redistribuía a seguir. No caso da sobrevalorização da moeda – que vigorou de 1947 a 1953 –, identificava-se mais facilmente o destino dessa renda transferida, pois seus beneficiários eram aqueles que realizavam importações. Essa transferência de renda não impediu que a produção cafeeira se expandisse rapidamente nos anos 50: ou seja, a rentabilidade ainda devia ser bastante elevada (pelo menos nas áreas mais produtivas), de modo a compensar o confisco cambial e as demais formas de transferência de renda da cafeicultura para o Governo Federal (ou para outros setores).

Em suma, embora a atividade cafeeira não mais pudesse ser considerada o “centro dinâmico” da economia brasileira, é inegável que ela constituía ainda elemento fundamental para a geração de divisas por meio de suas exportações. Nesse sentido, a política cafeeira continuou sendo central na formulação da política econômica.

É preciso observar que, ao lado da importância do café na pauta de exportações, afirmava-se uma crescente produção agrícola voltada para o mercado interno, que passava a ombrear-se ao café enquanto geradora de produto e de renda. Se, em alguns momentos, certos produtos também destinaram-se à exportação (como o algodão), sua maior importância foi no fornecimento de alimentos para a crescente população urbana e de matérias-primas para a indústria nacional.

O impacto imediato da Grande Depressão pode ser observado na Tabela 3.6 que registra a participação dos principais produtos agrícolas no valor total da produção da agricultura entre 1925 e 1943.

Tabela 3.6 Brasil: valor da produção agrícola segundo as principais culturas, 1925-1943 (participação percentual média no período).

Produtos	1925-1929	1932-1936	1939-1943
Algodão	5,9	14,0	21,6
Arroz	5,2	6,7	11,0
Cacau	1,4	1,8	2,2
Café	48,0	29,5	16,1
Cana-de-açúcar	3,5	5,7	7,5
Feijão	5,4	3,8	5,5
Mandioca	4,7	6,8	7,0
Milho	16,3	15,9	16,0
Outros	9,6	15,8	13,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Villela e Suzigan (1973), p. 189.

Como se observa, a participação do café no valor da produção agrícola declinou de quase 50% (no fim dos anos 20) para 16% no período da guerra. Esse brutal declínio da parcela do produto agrícola derivada do café reflete a redução absoluta da produção e da área cultivada com o café entre 1931/32 e 1940/41. A diversificação da produção agrícola fez-se, em parte, pela utilização de terras em que foram erradicados os cafezais, mas também pela incorporação de novas áreas ao cultivo.

Coube ao algodão recuperar, em parte, as receitas de exportação perdidas pelo café. Nos anos 30, introduziu-se em São Paulo variedade de algodão criada no Instituto Agrônomo de Campinas que permitiu a produção de fibras longas adequadas ao uso na indústria têxtil. Essa produção encontrou mercado favorável, pois no plano internacional o governo norte-americano promovia programa de defesa do preço do algodão (mantendo-o elevado nos mercados internacionais) e o próprio mercado interno era capaz de absorver parte dessa produção pela aumento da indústria têxtil. O crescimento da partici-

pação relativa do algodão no valor do produto agrícola é suficientemente expressivo para dispensar argumentação mais alongada.

Paralelamente, verificou-se também o crescimento da participação relativa no valor da produção de produtos tipicamente voltados ao mercado interno, como arroz, feijão e cana-de-açúcar. Na década de 30, o Programa de Reajustamento Econômico do Governo Federal, ao aliviar o peso das dívidas agrícolas, facilitou a reorientação dos cultivos. No entanto, essa tendência respondia a impulsos mais fortes provenientes da própria mudança do caráter da economia brasileira. Por um lado, grande parte do produto agrícola passou a ser destinado ao consumo das populações urbanas (crescente em função da industrialização); por outro, houve também progressiva integração da agricultura com a indústria interna, que passou a promover a transformação dos produtos primários. Desse modo, a agricultura integrou-se a uma complexa rede de atividades econômicas: seu crescimento não dependia mais apenas do impulso externo (como no caso das culturas tipicamente de exportação, caso do café), mas passou a se relacionar com o conjunto das atividades econômicas, principalmente as industriais (Szmrecsányi, 1995).

Alguns dados sobre a exportação de produtos agrícolas – apresentados na Tabela 3.7 – permitem evidenciar a manutenção do café em posição de clara superioridade diante dos demais produtos. O algodão, em alguns períodos agudos da crise cafeeira, teve participação comparável à do café (embora menor) na pauta de exportações. Mesmo depois dos anos 30, o algodão manteve-se como segundo produto de exportação, embora com valores cada vez menos significativos diante daqueles gerados pelo café. Cacau, açúcar (este a partir dos anos 50), borracha e erva-mate são outros produtos presentes na pauta de exportações, embora com reduzida expressão no valor total. Em suma, o café continuou a ter, ao longo do período, papel fundamental na geração de divisas para a economia brasileira.

Tabela 3.7 Brasil: valor da exportação dos principais produtos agrícolas, 1930-1963 (anos escolhidos) (valores: 1930-1939: £1.000; 1940-1963: US\$ 1.000).

Ano	Açúcar	Algodão	Borracha	Cacau	Erva-mate	Café
1930	577	1.920	764	2.040	2.139	41.179
1935	361	5.223	292	1.302	543	17.373
1939	156	7.645	377	1.494	420	14.892
1940	249	5.401	499	1.236	393	81.346
1945*	2.828	55.295	18.233	12.078	5.866	224.559
1950*	3.316	104.451	2.249	77.999	7.874	858.199
1955	46.911	131.365	1.616	90.907	13.567	843.937
1960	57.815	45.586	2.958	69.181	8.983	712.714
1963	72.412	114.241	1.500	35.030	7.664	748.284

Nota: (*) Valor das exportações, para os anos de 1945 e 1950, só está registrado em moeda nacional. A conversão para moeda estrangeira foi feita com base da taxa de câmbio implícita constante na mesma fonte.

Fonte: IBGE (1987), tabelas 6.38, 6.39, 6.40, 6.41, 6.43, 6.47, p. 307-313; tabela 11.2, p. 525.

Quando se observa o conjunto da produção agrícola brasileira, percebe-se que produtos típicos de exportação (exceto o café) eram pouco expressivos diante de produtos voltados essencialmente ao mercado interno. O valor da produção de cacau, por exemplo, é irrisório diante do valor da produção de arroz, milho, feijão e mandioca, como pode ser observado na Tabela 3.8.

Tabela 3.8 Brasil: valor da produção dos principais produtos agropecuários, 1930-1963 (anos escolhidos) (valores: 1930-1940: contos de réis; 1945-1963: milhares de cruzeiros).

Produtos	1930	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1963
Algodão	255	1.216	1.757	2.316	6.925	13.670	42.776	146.875
Arroz	298	451	685	2.441	5.399	17.180	51.966	304.469
Cacau	94	127	141	221	1.030	3.283	8.001	21.034
Café	3.471	1.589	1.378	3.717	15.885	41.558	77.463	181.775
Cana-de-açúcar	377	357	651	1.682	3.254	7.795	29.584	167.519
Feijão	309	287	445	1.178	2.249	8.477	39.948	176.842
Mandioca	427*	445	514	1.689	3.139	6.745	23.670	117.178
Milho	931	1.112	1.187	3.380	5.581	16.045	49.075	181.250
Carne bovina	–	1.221**	1.651	3.079	6.687	22.358	88.529	339.479

Nota: (*) Referente a 1931.

(**) Referente a 1936.

Fonte: IBGE (1987), tabelas 6.7 a 6.27, p. 284-301.

Não há dúvida de que a produção agrícola para o mercado interno não era inexpressiva antes de 1930, embora não se possa ter idéia exata de sua dimensão pela falta de dados quantitativos precisos. Parece certo, no entanto, que depois de 1930, essa produção cresce em relação àquela destinada ao mercado externo e que passa a se integrar progressivamente com a atividade industrial, adquirindo, portanto, um novo caráter no conjunto da economia brasileira.

A situação exposta enseja alguns comentários sobre as polêmicas a respeito do papel da agricultura no desenvolvimento brasileiro. Uma tese bastante difundida à época admitia que o atraso da agricultura brasileira – já que esta se mantinha apegada a técnicas tradicionais, com reduzido índice de mecanização, de uso de fertilizantes e de outros insumos modernos, portanto com baixíssima produtividade – constituiria um bloqueio ao desenvolvimento urbano-industrial. A oferta de alimentos e de matérias-primas, a partir de uma agricultura atrasada, seria insuficiente para atender às necessidades impostas pelo ritmo de crescimento industrial, além de provocar pressões inflacionárias. Em suma, a agricultura “atrasada” constituiria um estrangulamento ao processo de desenvolvimento. Esta tese, no entanto, foi contestada por autores que, de certo modo, procuraram mostrar a “funcionalidade” do atraso da agricultura para o desenvolvimento. Admitia-se, por um lado, que o crescimento da produção agrícola tinha sido suficiente para atender às crescentes necessidades da sociedade urbano-industrial (o que, em parte, os dados aqui arrolados tendem a confirmar). Por outro lado, afirmava-se que o atraso da agricultura acabava favorecendo a acumulação urbano-industrial, porque sua produção ostentava um

custo relativamente reduzido pois não incorporava insumos modernos e caros e também porque as relações de trabalho no campo redundavam numa mão-de-obra extremamente barata. Como resultado, a produção agrícola tinha custo bastante reduzido, evitando a elevação dos salários urbanos e do custo das matérias-primas e favorecendo, conseqüentemente a acumulação de capital nas atividades urbano-industriais.⁴

Esse argumento conduz-nos a outro tema importante em relação à área rural; as relações de trabalho no campo permaneceram durante todo o período à margem de qualquer forma de intervenção do Estado. Se, desde 1930, o Estado brasileiro promoveu a progressiva regulamentação do trabalho urbano, não houve paralelamente nenhuma forma de regulamentação do trabalho rural: salário mínimo, férias, previdência social, assistência médica, sindicalização etc eram absolutamente desconhecidos no campo, onde continuavam imperando, na maior parte dos casos, formas de trabalho não tipicamente assalariado (como o colonato, a parceria, a meação, o "morador"). Alguns autores entendem que estas formas atrasadas de relações de trabalho no campo (fundadas na concentração da propriedade da terra) travaram o aumento da produtividade agrícola e, conseqüentemente, a elevação da renda do trabalhador rural e mesmo do salário urbano (que teria como parâmetro a renda do trabalhador rural, pois este era um migrante potencial para o meio urbano). Para Celso Furtado, essa caracterização da agricultura respondia, em parte, pelo subdesenvolvimento na medida que bloqueava a elevação do nível de renda e do padrão de vida dos trabalhadores rurais e urbanos (Furtado, 1972, Cap. 2).

Uma questão exige ainda resposta: por que o Estado não interferiu nas relações de trabalho no campo se, afinal, criou-se, à época, ampla legislação a respeito do trabalho? A resposta a esta questão envolve a própria natureza do Estado Populista, tema que examinamos ao fim deste capítulo.

3.3.2 Setor externo: comércio exterior, dívida externa, política cambial

O setor externo da economia brasileira assume papel decisivo nas interpretações sobre o desenvolvimento industrial. Basta lembrar que a chamada industrialização por substituição de importações é entendida essencialmente como uma resposta ao estrangulamento externo. Assim, cabe acompanhar os principais aspectos do setor externo entre 1930 e 1964 – que englobam comércio exterior, política cambial, dívida externa e fluxo de capital estrangeiro – para avaliar seus efeitos sobre o desenvolvimento brasileiro.

O ponto de partida é, ainda uma vez, a Crise de 29 e a Grande Depressão dos anos 30. Como já foi indicado, seu impacto mais imediato deu-se sobre o valor das exportações de café, reduzindo drasticamente a receita de divisas. Houve, igualmente, redução das importações nos anos que se seguem à crise. Convém notar que o volume das exportações (expresso por um índice de quantidade) manteve-se praticamente constante, ao passo que o das importações reduziu-se drasticamente (a cerca de 1/3 do que era antes de 1930). Paralelamente, a relação de trocas reduziu-se à metade do que era antes da crise. Desse modo, apesar de as importações terem sido reduzidas, em volume, muito mais do que as

4. Embora sob perspectivas diferentes, Oliveira (1987) e Castro (1969) fizeram a crítica à tese que afirmava ser a agricultura atrasada um obstáculo ao desenvolvimento industrial.

exportações, o saldo da balança comercial (em valor) manteve-se, em termos nominais, nos níveis anteriores à crise (Villela e Suzigan, 1973, p. 206). Ao longo da década de 30, no entanto, o valor de exportações e de importações apresentam movimentos distintos, como pode observar-se na Tabela 3.9.

Tabela 3.9 Brasil: principais contas do balanço de pagamentos, 1930-1939 (valores em US\$ 1.000.000).

Anos	Exportação	Importação	Balança comercial	Serviços Transações correntes	Capitais	Superávit (+) Déficit (-)	
1930	319,4	225,5	93,9	-172,9	-79,0	54,4	-116,1
1931	244,0	116,5	127,5	-123,4	4,1	-9,5	15,8
1932	179,4	92,8	86,6	-62,7	23,9	-25,9	35,7
1933	216,8	148,2	68,6	-54,6	14,0	-20,9	-11,5
1934	292,8	184,8	108,0	-77,7	30,3	-12,6	-12,0
1935	296,5	196,5	73,0	-105,8	-32,8	0,5	22,9
1936	320,6	196,4	124,2	-114,2	10,0	0,5	-51,2
1937	346,8	279,2	67,6	-130,9	-63,3	0	0
1938	294,3	246,5	47,8	-43,4	4,4	0	75,1
1939	299,9	218,0	81,9	-53,5	28,4	-0,3	-0,8

Fonte: IBGE (1987), tabela 11.5, p. 535.

O declínio abrupto da receita de exportações a partir de 1930 prolongou-se até o fim da década, mantendo-se em níveis entre 30 a 40% do valor registrado em 1928. Neste ano, as exportações brasileiras ascenderam a 97 milhões de libras esterlinas, ao passo que a média para o período 1931-1939 foi de apenas 38 milhões de libras esterlinas. O impacto desta redução sobre uma economia que se articulava em torno das atividades exportadoras tinha de ser profundo. Esse impacto não se manifestou de início, como vimos, sobre o saldo da balança comercial: as importações também se reduziram brutalmente, permitindo a manutenção de saldo comercial, ainda que de dimensões cada vez menores.

O estrangulamento externo nos anos 30 não se situava, portanto, na balança comercial em si, mas em sua composição com as demais contas do balanço de pagamentos: como os fluxos de capital externo (constituídos principalmente por empréstimos) praticamente foram suspensos após a crise, o saldo comercial deveria financiar as demais contas do balanço de pagamentos, em especial o serviço da dívida externa. A Tabela 3.9 contém estimativas do balanço de pagamentos entre 1930 e 1939 que mostram claramente a natureza do estrangulamento externo da economia brasileira nos anos 30.

Nessa mesma década, o movimento líquido de capitais foi negativo ou nulo (exceto para o ano de 1930), eliminando a fonte usual, que se somava ao saldo comercial, para a compensação da conta de serviços (transportes, seguros e renda de capitais), regularmente deficitária. Esgotadas as reservas, comprometido o saldo comercial ainda verificado, o país incorreu em atrasados comerciais.

Esse desequilíbrio externo, além de provocar a rápida desvalorização da moeda nacional, foi enfrentado, ao longo da década, principalmente por medidas de política

cambial que impunham restrições ao uso das divisas obtidas com exportações. Em 1931, foi instituído o monopólio do Banco do Brasil sobre as operações cambiais: os exportadores eram obrigados a vender suas divisas ao banco, à taxa oficial. O Banco do Brasil, por sua vez, vendia essas divisas a partir de prioridades estabelecidas pelo governo, que privilegiavam suas próprias necessidades e as importações essenciais. Houve alguma liberalização nesse regime nos anos seguintes até que, em 1937, a redução do saldo da balança comercial impôs o retorno do monopólio do câmbio pelo Banco do Brasil.

Reduzidas as importações ao essencial para o funcionamento da economia, como consequência da desvalorização da moeda brasileira e da política de controle cambial, cabia equacionar a dívida externa. Atrasos no pagamento e tentativas de consolidação da dívida foram os passos iniciais no tratamento da questão. Em 1934, chegou-se a um acordo pelo qual o pagamento das parcelas referentes a juros e amortizações se faria em proporção ao saldo da balança comercial brasileira. Mas, em 1937, mesmo este esquema mostrou-se inviável, pois o saldo comercial tornou-se inexpressivo nesse ano. Os pagamentos referentes à dívida externa foram então suspensos.

Esse era, portanto, o clima que envolvia as relações econômicas internacionais do Brasil nos anos 30: declínio brutal do comércio exterior, suspensão dos fluxos de capitais estrangeiros para o Brasil e sérios problemas para a gestão da dívida externa.

A partir de 1939, no entanto, houve clara inflexão nesse movimento. Com a recuperação do saldo em transações correntes, retornou-se à liberdade cambial: os exportadores podiam vender suas divisas aos bancos comerciais, os quais, por sua vez, eram obrigados a repassar 30% ao Banco do Brasil à taxa oficial, a fim de cumprir as obrigações externas do governo. O restante podia ser vendido à taxa do mercado livre para realizar importações, com a autorização do Banco do Brasil. Durante a Segunda Guerra Mundial, houve mesmo aumento e diversificação das exportações, em parte dirigidas aos países em guerra.

Esse regime cambial liberalizante, que vigorou a partir de 1939, na prática esteve sujeito às restrições inerentes à limitação da oferta de importações durante o período de guerra. Ampliadas as exportações e parcialmente bloqueadas as importações (inclusive com racionamento interno de produtos essenciais como gasolina e trigo), acumularam-se saldos na balança comercial e na de transações correntes. Ao final da guerra, o Brasil tinha grandes saldos de divisas junto aos países aliados, especialmente a Grã-Bretanha. A Tabela 3.10 sintetiza esses movimentos do setor externo.

Tabela 3.10 Brasil: principais contas do balanço de pagamentos, 1940-1949 (valores em US\$ 1.000.000).

Anos	Exportação	Importação	Balança comercial	Serviços	Transações correntes	Capitais	Superávit (+) Déficit (-)
1940	252,1	200,7	51,4	-63,7	-12,3	-23,5	4,4
1941	367,7	222,5	145,2	-53,5	91,7	-35,9	60,3
1942	409,8	177,4	232,4	-32,8	201,3	-29,1	149,6
1943	472,6	226,9	245,7	-51,2	198,5	45,6	252,8
1944	580,3	310,4	269,9	-87,4	185,8	-20,5	157,4
1945	655,1	322,5	332,6	-77,4	218,2	-32,6	61,7
1946	958,0	594,0	391,0	-178,0	188,0	-3,0	96,0
1947	1.157,0	1.027,0	130,0	-257,0	-151,0	12,0	-182,0
1948	1.183,0	905,0	278,0	-273,0	-2,0	-51,0	-24,0
1949	1.100,0	947,0	153,0	-232,0	-82,0	-74,0	-74,0

Fonte: IBGE (1987), tabelas 11.5 e 11.6, p. 535-536.

Ao fim da guerra, houve certa "euforia cambial" em função das reservas acumuladas. Tal fato favoreceu a manutenção do regime de liberdade cambial (como estabelecido em 1939), que, associado à maior liberdade para importação de mercadorias (instituída no Governo Dutra em 1946), provocou o rápido esgotamento da reserva de divisas acumulada durante a guerra. Com a moeda nacional provavelmente sobrevalorizada (pois manteve-se a paridade anterior à guerra, apesar da inflação interna), as importações tornaram-se muito baratas e deram vazão à demanda longamente reprimida durante os anos de guerra. Grande parte dessas divisas foi gasta em bens supérfluos, mas houve também algum reequipamento da indústria. É importante notar que as reservas acumuladas durante a guerra eram, em parte, ilusórias, pois constituídas de moedas não conversíveis (em ouro ou em dólar que, ao fim da guerra, assumiu o papel efetivo de moeda internacional). Em 1946, de 730 milhões de dólares de reservas, apenas cerca de 92 milhões eram de moedas conversíveis; 273 milhões em moedas não conversíveis e 365 milhões em ouro (mantidos como lastro potencial da moeda brasileira). Essas moedas não conversíveis só podiam sustentar transações com os próprios países emissores que eram, no entanto, aqueles que mais haviam sofrido os efeitos da guerra. Envolvidos no esforço de reconstrução, esses países tinham muito pouco a oferecer ao Brasil sob a forma de produtos de exportação. Esse fato explica, por exemplo, que o governo brasileiro tenha adquirido, com as reservas bloqueadas em libras, empresas ferroviárias inglesas de valor duvidoso (como a Leopoldina, a Great Western e, em menor grau, a São Paulo Railway) e cuja reversão ao governo seria próxima (de acordo com as cláusulas dos contratos de concessão). Em suma, a grande reserva de divisas acumulada durante a guerra tinha eficácia limitada em termos de seu efetivo poder de compra (Malan et al., 1977, p. 165-166).

O rápido esgotamento das divisas conversíveis (principalmente dólares) obrigou o retorno do controle cambial já em 1947, num regime que vigorou até 1953.

Esse regime manteve, por todo o período, a mesma taxa de câmbio oficial (Cr\$ 18,50 por dólar, paridade declarada junto ao FMI), apesar da inflação média de 15% ao ano no período 1947/53. Estabeleceu-se um sistema administrativo de licença para importações, de acordo com prioridades previamente definidas. Cinco categorias foram es-

tabelecidas: (1) "bens super-essenciais": equipamento agrícola, combustíveis, lubrificantes, metais não disponíveis internamente e necessidades do governo; (2) "bens essenciais": outras matérias-primas, máquinas, componentes e bens de produção em geral, alguns produtos farmacêuticos; (3) transferências de capital e rendimentos do capital estrangeiro; (4) outros bens; (5) turismo. Assim, o importador deveria obter do órgão responsável licença específica para sua transação, a qual lhe permitia adquirir as divisas pela taxa de câmbio oficial. Os exportadores também recebiam, pelo fruto de suas exportações, a mesma taxa de câmbio oficial. Assim, as licenças eram concedidas preferencialmente à importação de mercadorias consideradas essenciais (às quais se reservava maior quantidade de divisas), em detrimento daquelas consideradas menos essenciais ou que tinham similar nacional (Lessa, 1981, p. 8-9).

Esse regime, instituído para enfrentar o desequilíbrio das contas externas do Brasil (sob a hipótese de que não era desejável desvalorizar a moeda brasileira), alcançou, em certa medida, seu objetivo imediato. O controle administrativo limitava quantitativamente as importações, impedindo o surgimento de elevado déficit comercial. Há, no entanto, ampla polêmica a respeito dos resultados econômicos mais gerais da política cambial que vigorou entre 1947 e 1953.

O primeiro resultado importante decorreu de manter-se fixa a taxa de câmbio numa paridade que, admite-se, implicava a sobrevalorização da moeda brasileira. Essa taxa de câmbio prejudicava os exportadores (cujos custos de produção haviam aumentado, em cruzeiros, ao longo de toda a década de 40) e beneficiava os importadores. Essa política não era, no entanto, destituída de lógica: acreditava-se que a taxa de câmbio fixa impedia, ou ajudava a impedir, o acirramento da inflação (hipótese que não é estranha ao observador dos planos de estabilização dos anos 90). Além disso, temia-se que a desvalorização da moeda nacional provocasse o declínio do preço do café no mercado internacional: em função da inelasticidade da demanda do café em relação ao preço e da elevada participação brasileira no mercado mundial, os operadores internacionais poderiam pressionar para baixo o preço do café no momento em que o produtor brasileiro passasse a receber mais, em moeda nacional, por seu produto. Se bem-sucedida, essa pressão reduziria a receita de divisas do Brasil, resultado absolutamente indesejado.

Mesmo admitindo que houvesse razões para manter fixa e sobrevalorizada a taxa de câmbio, cabe indagar sobre os demais resultados a que conduziu a política cambial do período, particularmente em termos de transferência de renda entre setores.

Os possíveis beneficiários dessas transferências, em detrimento do setor exportador, teriam sido: o setor industrial, o comércio importador, os consumidores finais e os funcionários do governo responsáveis pela concessão de licenças (Malan et al., p. 175).

A hipótese usual afirma que o setor industrial foi o principal beneficiário: afinal, ele ganhava, de um lado, a reserva de mercado para sua produção (já que não eram concedidas licenças de importação para produtos com similar nacional) e, por outro, recebia uma espécie de subsídio (implícito na taxa de câmbio sobrevalorizada) quando da importação de máquinas, equipamentos e outros insumos considerados essenciais. Essa hipótese foi claramente formulada por Celso Furtado em *Formação econômica do Brasil* (Furtado, 1968, Cap. 34) e quantificada por Albert Fishlow ao admitir que de 16 a 22% da renda industrial entre 1947 e 1952 correspondeu a transferências do setor exportador para o setor industrial (citado por Malan et al., 1977, p. 171).

Nessa perspectiva, o setor industrial foi favorecido por uma política que visava corrigir o desequilíbrio externo, o que levou Carlos Lessa a referir-se à continuidade da industrialização "não intencional" (iniciada nos anos 30 como reflexo da Grande Depressão).

Admite-se também que o comércio importador beneficiou-se da política cambial pois, sendo o detentor das licenças de importação (com certo "grau de monopólio"), podia reter os ganhos inerentes à sobrevalorização da moeda. Isso quer dizer que, provavelmente, o consumidor final não conseguiu absorver, por meio de importações a preços reduzidos, uma parcela da renda transferida do setor exportador. Finalmente, mesmo que os funcionários responsáveis pelo licenciamento das importações tenham se beneficiado da situação (e é possível que alguma "corrupção" tenha ocorrido), seu efeito em termos agregados não parece ter sido significativo (Malan et al., 1977, p. 175).

O funcionamento desse regime cambial foi facilitado pela já referida elevação dos preços do café no pós-guerra: se em 1940, o preço médio de importação nos Estados Unidos era de 6,2 cents/libra-peso, durante a guerra ele subiu para 12 cents/libra-peso; em 1948, chegou a 25 cents/libra-peso e em 1951 atingiu 50 cents/libra-peso. Esses preços, combinados a grande volume de exportações durante a Guerra da Coreia, elevaram a receita de divisas do Brasil até 1951. É importante lembrar que, nos Estados Unidos, no imediato pós-guerra, houve abrupto aumento dos preços, reduzindo o significado real dos aumentos nominais do preço do café (já que também as importações tornavam-se mais caras).

Por outro lado, a Guerra da Coreia era um ameaça aos fluxos normais do comércio exterior: por isso houve no Brasil uma antecipação de importações, sancionada, de certa forma, pelas autoridades responsáveis pela concessão de licenças. Simultaneamente, o governo Vargas iniciava programas de investimento em infraestrutura (energia e transportes) que exigiam importações e demandavam, portanto, maior receita de divisas. As crescentes dificuldades no setor externo (registradas na Tabela 3.11), delineadas pelos fatores acima, induziram o governo à reforma do regime cambial em outubro de 1953, por meio da Instrução 70 da Sumoc.

Tabela 3.11 Brasil: principais contas do balanço de pagamentos, 1950-1963 (valores em US\$ 1.000.000).

Anos	Exportação	Importação	Balança comercial	Serviços Transações correntes	Capitais	Superávit (+) Déficit (-)	
1950	1.359	934	425	-283	140	-65	52
1951	1.771	1.703	68	-469	-403	-11	-291
1952	1.416	1.702	-286	-336	-624	35	-615
1953	1.540	1.116	424	-355	55	59	16
1954	1.558	1.410	148	-338	-195	-18	-203
1955	1.419	1.099	320	-308	2	3	17
1956	1.483	1.046	437	-369	57	151	194
1957	1.392	1.285	107	-358	-264	255	-180
1958	1.244	1.179	65	-309	-248	184	-253
1959	1.282	1.210	72	-373	-311	182	-154
1960	1.270	1.293	-23	-459	-478	58	-410
1961	1.405	1.292	113	-350	-222	288	115
1962	1.215	1.304	-89	-339	-389	181	-346
1963	1.406	1.294	112	-269	-114	-54	-244

Fonte: IBGE (1987), tabela 11.6, p. 536-537.

O novo regime envolvia taxas múltiplas de câmbio, embora a paridade oficial fosse mantida no mesmo nível de Cr\$ 18,50 por dólar e continuasse a ser referência importante para o regime. As taxas múltiplas eram definidas em três mercados: (1) câmbio para exportações; (2) câmbio para importações; (3) câmbio para operações financeiras e importações especiais (que desfrutavam de uma taxa favorecida).

As exportações dividiam-se em várias categorias, cada uma com uma sobretaxa (ou bonificação) sobre a taxa oficial que visava corrigir os diferenciais de produtividade e estimular outras exportações além do café. Assim, o exportador de algodão, por exemplo, recebia, por dólar do produto vendido no exterior, a taxa oficial de Cr\$ 18,50 mais uma bonificação que viabilizava sua entrada no mercado internacional.

Quanto às importações, foram estratificadas em cinco categorias: (1) insumos para a agricultura, para a indústria farmacêutica e algumas mercadorias "essenciais"; (2) matérias-primas "essenciais" (em geral, para as indústrias favorecidas pela política); (3) outras matérias-primas e componentes e equipamentos industriais (para as indústrias favorecidas); (4) outros equipamentos e frutas frescas; (5) todas as outras mercadorias (englobando a maior parte dos bens de consumo finais) (Bergsman, 1970, p.30-31).

Para cada categoria, a autoridade cambial determinava um montante de divisas a ser leiloado, sendo a taxa de câmbio efetiva determinada por meio da competição dos importadores pelas divisas colocadas à disposição para cada categoria de importação. Percebe-se, assim, que o governo comprava divisas dos exportadores pagando a taxa oficial mais uma bonificação determinada administrativamente; e vendia essas divisas aos importadores recebendo a taxa oficial mais certo ágio, resultante dos leilões de cambiais.

Do balanço final – expresso pela conta Ágios e Bonificações – resultava uma receita para o governo, já que a soma dos ágios pagos era regularmente superior às bonificações oferecidas aos exportadores.

Pode-se dizer, portanto, que a reforma cambial, mais uma vez provocada pelo estrangulamento externo, tinha como objetivos precípuos aumentar a receita de exportações (pelo estímulo a outros produtos que não o café) e também elevar a receita fiscal do governo federal, taxando, de forma disfarçada, o comércio exterior brasileiro.

É inegável, no entanto, que o mecanismo de leilão de cambiais para importações acabava favorecendo as indústrias estabelecidas no país, seja pela reserva de mercado que praticamente assegurava, seja por favorecer as importações de equipamentos e matérias-primas necessárias para essas indústrias (fundamentalmente, as de bens de consumo final).

A mesma conjuntura de estrangulamento externo, que levara à reforma cambial, foi responsável pela retomada do endividamento externo brasileiro. Já nos referimos ao fato de que, nos anos 30 e 40, o fluxo de capital estrangeiro para o Brasil foi interrompido. Pelo contrário, no pós-guerra há mesmo movimento em sentido inverso:

“Em resumo, o resultado da conjugação da política liberal do Governo Dutra, da situação internacional no período como um todo e das expectativas de mudança em 1951, com o segundo Governo Vargas, foi a saída líquida de capital privado, entre 1946 e 1952, da ordem de US\$ 500 milhões” (Malan et al., 1977, p. 191).

Esse resultado, somado às crescentes dificuldades na balança comercial e ao programa de investimentos do segundo Governo Vargas, exigiram a busca de novos recursos externos. Vargas contava com financiamentos do governo norte-americano, que havia patrocinado os estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Assim, em 1953, o Brasil recebeu empréstimos do Eximbank (300 milhões de dólares) e de bancos em Londres (158 milhões de dólares), para fazer frente a atrasados comerciais e do FMI (28 milhões de dólares) para estabilizar o Balanço de Pagamentos.

Nem esses empréstimos, nem a reforma cambial foram suficientes para amenizar o problema do desequilíbrio externo. A redução progressiva do valor das exportações brasileiras no restante da década de 50, somada aos compromissos externos crescentes, recolocava para a gestão de Juscelino Kubitschek o problema de conciliar sua meta de crescimento econômico com as restrições externas.

A saída foi o apelo ao capital estrangeiro por meio de uma série de medidas que facilitavam sua migração para o Brasil – como a Instrução 113 da Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito), que permitia a importação de equipamentos sem cobertura cambial – e favoreciam a remessa de rendimentos ao exterior. Estas medidas coincidiram com uma situação particularmente favorável do ponto de vista internacional: a recuperação das economias européias, num quadro de crescente competição de suas empresas com as norte-americanas, fez com que o Brasil se tornasse um mercado atrativo para a expansão desses capitais. É particularmente expressiva a presença de empresas européias na expansão industrial vinculada ao Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, refletindo essa conjuntura internacional.

Num balanço dos investimentos e empréstimos estrangeiros no período 1955-1960, Pedro S. Malan fornece os seguintes dados: de 565 milhões de dólares de investimento direto, cerca de 400 milhões ingressaram nos termos da Instrução 113 da Sumoc (ou seja, sem cobertura cambial); de 1.710 milhões de dólares de empréstimos e financi-

amentos no mesmo período, 1.163 milhões (mais de 60%) também ingressaram sob a forma de máquinas, veículos e equipamentos sem cobertura cambial. Nos dois casos, a taxa de câmbio implícita era extremamente favorável, caracterizando mesmo um substancial subsídio ao capital estrangeiro (Malan, 1995, p. 83-84).

Essas medidas de favorecimento ao capital estrangeiro criaram condições para que se realizasse o investimento previsto no Plano de Metas, contornando, dessa forma, o estrangulamento externo. Obviamente, no entanto, não tinham a capacidade de superar o desequilíbrio das contas externas do país; pelo contrário, alimentavam-no à medida que embutiam amplos subsídios para atrair o capital estrangeiro (sob a forma de investimento direto ou de empréstimos).

É ainda Pedro Malan que faz claro balanço dessa política:

“O endividamento externo foi corolário natural, dado que importações não podem ser financiadas com cruzeiros: importações só podem ser financiadas ou com exportações ou com endividamento. A dívida brasileira, inferior a US\$ 2 bilhões em fins de 1955, havia crescido para 2,7 bilhões em fins de 1960, mais de duas vezes o valor das exportações daquele ano. O crescimento pode não parecer excessivo, correspondendo praticamente à taxa de crescimento do produto. Mas o que causava preocupação não era tanto o nível da dívida externa, mas os termos em que o Brasil se estava endividando, crescentemente a curto prazo: em fins de 1960, 70% do total da dívida externa brasileira deveria ser paga nos próximos três anos. O principal componente da dívida brasileira eram os créditos de fornecedores ‘suppliers’, facilmente disponíveis (especialmente da Europa e do Japão), mas com alto custo e maturidade curta: os dados do balanço de pagamentos mostram que no último ano do governo Kubitschek as amortizações (US\$ 417 milhões), pela primeira vez em seu governo, superam os novos financiamentos (US\$ 348 milhões), gerando um sério problema de liquidez que só seria resolvido, temporariamente, já na gestão do presidente Quadros. Este recebeu uma terrível herança, é bem verdade, em termos da situação de iliquidez do balanço de pagamentos a curto prazo” (Malan, 1995, p. 84-85).

Essa difícil situação das contas externas do Brasil já havia levado à ruptura, em junho de 1959, com o FMI: este exigia, para conceder aval a financiamento de 300 milhões de dólares, a adoção de medidas de política econômica de caráter recessivo para combater os desequilíbrios da economia, inclusive a inflação. Para o governo, essas medidas significavam o abandono das propostas do Plano de Metas, pois implicavam a redução do ritmo de investimento. Por isso, preferiu o governo romper com o FMI, procurando cumprir as metas de seu programa, às custas da ampliação dos desequilíbrios interno e externo.

Ao assumir a presidência, Jânio Quadros adotou medidas ortodoxas de combate à inflação: reduziu subsídios ao trigo e ao petróleo, modificou o regime cambial (aproximando-o de um mercado livre e promovendo substancial desvalorização da moeda nacional), reduziu os gastos públicos. Essa política agradou os organismos internacionais e permitiu a retomada dos empréstimos externos. O alívio durou pouco, como o próprio governo Quadros. As dificuldades do setor externo retornaram no governo Goulart que, obviamente, não contava com a simpatia dos financiadores internacionais, além do próprio aprofundamento da crise econômica a agravar a situação geral da economia.

Desta longa descrição, pode-se inferir que o estrangulamento externo foi uma referência constante para a política econômica brasileira entre 1930 e 1964. A política cambial, de comércio exterior, o tratamento da dívida externa e do capital estrangeiro assumiram, em maior ou menor grau de acordo com o momento, papel decisivo na formulação da política econômica de todo o período. No entanto, não se pode inferir imediatamente dessa conclusão que o processo de industrialização tivesse sido induzido exclusivamente pelo estrangulamento externo, como sugerem as teses extremas do processo de substituição de importações. Pelo contrário, em determinadas circunstâncias, o estrangulamento externo pode impor severas restrições ao crescimento da economia brasileira. Cabe, pois, voltar ao exame da industrialização, a fim de avaliar as teses que procuram entender esse processo.

3.3.3 Desenvolvimento da indústria

Estudos recentes têm mostrado que a estrutura industrial brasileira nos anos 20 deste século não se limitava apenas aos bens de consumo correntes (como têxteis, vestuário e alimentos), mas já comportava certa diversificação. Wilson Suzigan indica como ramos de maior crescimento após a Primeira Guerra Mundial os seguintes: cimento, ferro e aço, metal-mecânica (máquinas agrícolas pesadas, máquinas industriais, aparelhos elétricos, equipamentos de construção e de transporte etc.), papel e celulose, produtos de borracha, química e farmacêutica, óleo de caroço de algodão, têxteis (seda e raíom), carnes congeladas e industrializadas (Suzigan, 1986, p. 114).

Apesar dessa evidência, a década de 30 continua sendo um momento crítico para entender-se o processo de industrialização brasileiro, mesmo que seu significado deva ser matizado com base nos novos dados que as pesquisas vem revelando.

Entretanto, ao se observar a indústria brasileira a partir de 1930, também se deve levar em conta as críticas ao “modelo de substituição de importações”, pois estas propõem novas interpretações que envolvem outras variáveis.

Vejamos, de início, o comportamento da indústria brasileira nos anos 30. As indicações sobre o ritmo de crescimento da produção industrial depois de 1933 são expressivas quando comparadas aos resultados de períodos anteriores.

Tabela 3.12 Brasil: taxas anuais de crescimento da produção industrial, 1929-1932 e 1933-1939 (percentagem).

Classes e gêneros de indústria	1929-1932	1933-1939
Indústria Extrativa Mineral	-6,3	8,1
Indústria de Transformação	1,0	11,3
Minerais Não Metálicos	13,3	19,9
Metalúrgica	-3,5	20,6
Papel e Papelão	0,8	22,0
Couro, Peles e Produtos Similares	2,5	2,7
Química e Farmacêutica	-9,7	10,6
Perfumaria, Sabões e Velas	-1,6	15,8
Têxtil	8,4	11,2
Vestuário e Calçados	-12,5	9,8
Produtos Alimentares	-0,4	1,9
Bebidas	-8,7	8,4
Fumo	-5,1	5,2
Total da Indústria	1,0	11,2

Fonte: Villela e Suzigan (1973), p. 211-212.

O confronto das taxas de crescimento da produção industrial em dois períodos – 1929-1932 e 1933-1939 – dá-nos um primeiro indício da importância dos anos 30. Entre 1929 e 1932, como esperado, há estagnação no conjunto da indústria: a produção cresceu à taxa média de 1% ao ano, mas esse crescimento deveu-se a apenas dois ramos (minerais não-metálicos e têxtil), pois todos os demais observaram declínio absoluto da produção (e alguns ramos em ritmo bastante acelerado). Já entre 1933 e 1939, as taxas de crescimento são bastante elevadas em praticamente todos os ramos, o que resulta no crescimento médio da indústria de 11,2% ao ano. Essa taxa é particularmente expressiva quando se compara ao ritmo de crescimento das décadas anteriores: de 1911 a 1919, 4,6%; de 1920 a 1928, 3,9% (Villela e Suzigan, 1973, p. 172).

As séries anuais indicativas do nível da produção industrial apresentadas na Tabela 3.13 registram, no ano de 1933, o início da recuperação da indústria brasileira.

Tabela 3.13 Brasil: indicadores da produção industrial, 1927-1939 (1928 = 100).

Ano	(1)	(2)	(3)	(4)
1928	100,0	100,0	100,0	100,0
1929	95,7	96,5	96,6	97,8
1930	93,3	92,0	89,7	91,3
1931	90,6	99,6	94,8	92,4
1932	91,5	99,8	96,6	93,6
1933	99,7	114,5	105,2	104,6
1934	107,2	129,3	117,2	116,2
1935	115,6	147,5	132,8	130,1
1936	132,9	168,8	156,9	152,5
1937	137,8	180,7	160,3	160,7
1938	144,4	190,9	165,5	166,7
1939	152,4	216,9	172,4	182,2

Nota: (1) Série elaborada pela Fundação Getúlio Vargas.
 (2) Série elaborada por Villela e Suzigan.
 (3) Série elaborada por Fishlow.
 (4) Série elaborada por Haddad.

Fonte: Malan et al. (1977), p. 269.

Apesar das diferenças metodológicas nas estimativas apresentadas, é no ano de 1933 que se verifica grande aumento da produção industrial, iniciando uma seqüência de anos de acelerada expansão. Quais os fundamentos para essa expansão?

Em nível descritivo, os argumentos apresentados por Furtado e pela tese da Substituição de Importações encontram apoio na evidência empírica disponível.

Assim, a capacidade ociosa deve ter permitido um primeiro surto de crescimento, pois as importações de equipamentos para a indústria foram elevadas até 1929 – conforme mostram os dados da Tabela 3.14 –, ano que já registra declínio da produção. Portanto, deveria haver razoável margem de utilização da capacidade ainda em 1933 (quando se recupera o nível de produção de 1928), que somada à possibilidade de multiplicação dos turnos de trabalho, poderia sustentar um primeiro avanço da indústria.

Tabela 3.14 Brasil: valores da importação de equipamento industrial, 1924-1939 (valores em libras esterlinas a preços de 1913).

Ano	Valor da Importação	Ano	Valor da importação
1924	1.939.346	1932	777.451
1925	2.609.991	1933	1.242.563
1926	2.167.597	1934	1.543.216
1927	2.144.788	1935	1.929.352
1928	2.281.960	1936	1.925.418
1929	2.863.740	1937	2.412.365
1930	1.605.285	1938	2.836.861
1931	703.717	1939	2.428.693

Fonte: IBGE (1987), tabela 7.5, p. 345.

Esgotada a capacidade ociosa, entram em jogo os mecanismos também previstos por Furtado: a importação de equipamentos e a produção interna de bens de capital. Furtado chama a atenção, em especial, para a possibilidade de importação de máquinas usadas a preços muito baixos, em função dos efeitos da Grande Depressão sobre a indústria americana e européia. Os dados de importação de bens de capital para a indústria mostram sua redução até 1932 (atingindo a quarta parte do nível máximo de 1929) e seu crescimento a partir de 1932 até 1939, retomando os níveis da década de 20. Mesmo que não possamos distinguir bens de capital usados de novos, a hipótese de que a importação de bens de capital permitiu a ampliação da capacidade produtiva nos anos 30 parece plausível a partir desse dado. Por outro lado, percebe-se que o crescimento da indústria exigia, apesar da crise do setor externo, pesadas importações de bens de capital, como sugere a lógica da substituição de importações.

Tabela 3.15 Brasil: estrutura industrial, 1919, 1939, 1949, 1959 (em percentagem de produção a preços correntes).

Categorias e Gêneros	1919	1939	1949	1959
Bens de Consumo Não Duráveis	83,62	75,06	67,77	51,10
Têxtil	25,20	20,61	18,69	12,54
Vestuário e Calçados	7,70	6,20	4,34	3,41
Alimentos	37,75	36,17	32,02	24,15
Bebidas	4,40	2,24	3,13	2,37
Fumo	3,34	1,53	1,38	1,12
Editorial e Gráfica	-	3,15	2,83	2,28
Couros e Peles	2,35	1,95	1,52	1,08
Farmacêutica	0,76	1,44	1,93	1,95
Perfumaria, Sábões	2,52	1,77	1,73	1,52
Plásticos	-	-	0,20	0,68
Bens de Consumo Duráveis e/ou Bens de Capital	2,54	5,62	6,97	15,46
Material de Transporte	1,20	2,54	2,31	6,79
Material Elétrico	0,07*	0,91	1,60	2,85
Mecânica	-	0,79	1,40	3,98
Mobiliário	1,27	1,38	1,66	1,84
Bens Intermediários	13,10	18,54	24,28	32,15
Metalúrgica	3,18	5,41	7,60	10,53
Minerais Não Metálicos	2,55	3,52	4,51	4,52
Química	2,02	4,59	5,18	8,96
Madeira	4,04	2,41	3,39	2,64
Papel e Papelão	1,19	2,11	1,99	2,97
Borracha	0,12	0,50	1,61	2,53
Diversas	0,74	0,80	1,43	1,29

Nota: Por erro na fonte, as somas dos percentuais de 1939 e 1949 são maiores do que 100.

(*) Valor obtido com a soma dos percentuais de Material Elétrico e Mecânica.

Fonte: Malan et al. (1977), p. 307.

A hipótese de produção interna de bens de capital também deve ser considerada, já que há alguma evidência a seu favor. Além dos dados de crescimento da produção por ramos (que registra taxas elevadas para Indústria Metalúrgica e Minerais não-Metálicos, principalmente cimento, ramos claramente identificados com a realização de investimento na indústria), podemos apontar a comparação da estrutura industrial de 1919 com a de 1939.

A ausência de dados censitários para o ano de 1930 impede-nos, ainda uma vez, de distinguir claramente os resultados atribuíveis às décadas de 20 e de 30. Ainda assim, é nítido o aumento da participação das categorias de indústria vinculadas à produção de bens de produção (bens intermediários e bens de capital) em detrimento da indústria de bens de consumo não duráveis (que também se expande em termos absolutos). Entretanto, não convém exagerar a amplitude desta indústria de bens de produção: já nos referimos ao aumento da importação de bens de capital nos anos 30, a indicar a necessidade de obter no exterior, ainda, grande parte das máquinas para a indústria. Também é preciso lembrar que a produção de certos insumos – e o aço é o exemplo mais evidente – era bastante precária nos anos 30, limitando a amplitude de uma indústria de bens de produção. Admitidas estas qualificações, a tendência ao crescimento da indústria de bens de produção mostra-se significativa por indicar uma possibilidade considerada difícil numa economia como a brasileira daquela época.

Estes dados gerais sobre a indústria brasileira nos anos 30 confirmam, em grande medida, as hipóteses de Furtado a respeito dos mecanismos que permitiram a expansão da produção nessa década. Cabe indagar, ainda, se as hipóteses de Furtado a respeito das pressões que induziram o crescimento da produção industrial também podem ser validadas pela evidência disponível.

Já indicamos, anteriormente, os elementos empíricos que sustentam a hipótese de que a defesa do café, nos anos 30, teria contado com substancial aporte de recursos creditícios. Desse modo, a recuperação do nível de renda e emprego no Brasil já em 1933 teria respondido a uma política semelhante à proposta por Keynes para o combate à recessão (e não a uma política ortodoxa como queria Carlos Peláez). Essa recuperação do nível de renda, ao sustentar a demanda agregada, seria capaz de estimular a produção interna de manufaturados?

A hipótese formulada ainda por Furtado é de que a desvalorização acelerada da moeda nacional teria elevado o preço dos importados em proporção maior do que o do produto nacional, criando uma proteção efetiva para a indústria interna. Este resultado era, a rigor, a expressão do profundo desequilíbrio externo que se manifestava sobre a taxa de câmbio.

Efetivamente, a moeda nacional sofreu substancial desvalorização após a crise de 1929. Como se sabe, a taxa de câmbio foi mantida, desde 1926, em torno de 6 *pence* por mil-réis (por meio da Caixa de Estabilização). Em 1930, a taxa de câmbio média no Rio de Janeiro caiu para pouco menos de 5 *pence* por mil-réis; de 1932 a 1938, flutuou entre 4 e 5 *pence* por mil-réis, caindo a 3,5 *pence* por mil-réis em 1939 (IBGE, 1987, p. 64). Tratava-se, para os padrões da época, de significativa desvalorização da moeda nacional. Mais importante, no entanto, é observar o efeito líquido da desvalorização do mil-réis sobre o preço relativo das mercadorias importadas diante das nacionais. A Tabela 3.16 apresenta esse indicador para o caso de manufaturas têxteis.

Tabela 3.16 Brasil: manufaturados têxteis – preços relativos entre importados e produção doméstica, 1921-1939 (1928 = 100).

Ano	Preço Relativo	Ano	Preço Realtivo
1921	2,25	1931	1,47
1922	–	1932	1,23
1923	1,47	1933	1,18
1924	1,51	1934	1,29
1925	0,91	1935	1,93
1926	0,84	1936	1,85
1927	1,07	1937	1,74
1928	1,00	1938	1,83
1929	0,85	1939	1,75
1930	1,30		

Fonte: Malan et al. (1977), p. 278.

O preço relativo importado/nacional tendeu a favorecer o produto têxtil doméstico (ou seja, o importado tornou-se relativamente mais caro do que o nacional) durante toda a década de 30. Em 1935, esse relativo de preços chegou a ser 93% maior do que em 1928, o que implicava, portanto, uma espécie de proteção (não tarifária) ao produtor nacional. Embora a base de dados possa ser precária (como os próprios autores da estimativa reconhecem), os resultados sugerem que a hipótese formulada por Furtado encontra ressonância nos dados empíricos. Embora a estimativa refira-se a manufaturas têxteis, o mesmo efeito deve repetir-se em outros ramos. Um indicador desse resultado é a participação das importações no total da oferta segundo categorias e ramos industriais.

Tabela 3.17 Brasil: participação das importações na oferta industrial segundo categorias de uso, 1919 e 1939 (em percentagens dos valores correntes).

Categorias e Gêneros Industriais	Importação/Oferta (%)	
	1919	1939
Bens de Consumo Não Duráveis		
Têxtil	13,7	5,7
Vestuário e Calçados	6,2	3,5
Alimentos	11,5	2,8
Bebidas	23,8	8,5
Fumo	0,3	0,0
Editorial e Gráfica	–	4,2
Química	57,0	37,5
Couros e Peles	32,0	7,7
Minerais Não Metálicos	40,5	13,6
Diversas	53,4	40,5
Bens de Consumo Duráveis		
Material Elétrico	100,0	65,8
Material de Transporte	53,5	56,2
Mobiliário	2,2	0,8
Bens Intermediários		
Metalúrgica	64,2	41,4
Minerais Não Metálicos	40,5	13,6
Couro e Peles	32,0	7,7
Química	57,0	38,7
Madeira	6,1	4,3
Papel	58,3	37,5
Borracha	70,7	40,7
Material Elétrico	100,0	65,8
Bens de Capital		
Mecânica	96,7	79,5
Material Elétrico	100,0	65,8
Material de Transporte	53,5	56,2
Total	24,7	20,4

Fonte: Malan et al. (1977), p. 281.

Comparando os dados relativos aos anos de 1919 e 1939, observa-se que em todos os ramos (exceto material de transporte) houve redução na participação dos importados sobre a oferta total. Ou seja, a produção interna “substituiu” importados, embora nem sempre isso representasse diminuição das importações em termos absolutos. Esse é o caso, por exemplo, dos bens de capital: já vimos que, nos anos 30, a importação de bens de capital retoma os níveis mais elevados dos anos 20, embora a participação dos importados no total da oferta tenha declinado na década de 30. Esse fato, de resto, explica a

manutenção de elevado coeficiente de importações para a oferta de bens de capital (em torno de 70%), a expressar o caráter ainda embrionário dessa indústria no Brasil nos anos 30.

Esses dados gerais confirmam a ação dos mecanismos típicos da substituição de importações na década de 30: estrangulamento externo acentuado, aumento do preço relativo dos importados, redução do coeficiente de importações da economia, embora a cada conjunto de mercadorias cuja importação era "substituída" correspondesse novo conjunto de necessidades de importação. Em suma, o estrangulamento externo induzindo o crescimento e a diversificação da produção industrial, a partir de uma demanda preexistente. A própria Maria da Conceição Tavares, no texto em que reformula a visão clássica do processo de substituição de importações, admite sua adequação para caracterizar esse período:

"Assim, o ciclo de industrialização que se inicia com a recuperação econômica em 1933 e se afiança pela aceleração do crescimento industrial até 1937 e posteriormente pelas condições de proteção econômica da Segunda Guerra Mundial, ocorre com o desenvolvimento mais que proporcional do setor de bens de produção em todo o período. Entenda-se, no entanto, que esse não é ainda o setor dominante do processo de acumulação industrial, porque sua capacidade produtiva, nos principais ramos de bens de produção, é insuficiente para atender sequer às necessidades correntes de funcionamento da economia a uma taxa de acumulação mais alta. Muito menos é capaz de manter a capacidade produtiva crescendo a um ritmo sustentado à frente da demanda final. A dinâmica do crescimento continua, pois, a depender, basicamente, do crescimento do setor de bens de consumo assalariado previamente instalado e estende-se daí para o setor de bens de produção, ambos devidamente protegidos da competição externa pelo estancamento da capacidade para importar que se manteve até o fim da Segunda Guerra Mundial. Neste sentido é que se pode falar, com certo rigor, de substituição de importações, dado que o montante absoluto das importações de bens de produção só seria ultrapassado, em alguns ramos, em 1947, quando o ritmo de crescimento da produção industrial acelera-se em relação ao período anterior à crise" (Tavares, 1986, p. 104).

Os efeitos da Segunda Guerra Mundial sobre a indústria brasileira merecem referência específica. Em que sentido há ruptura e em que sentido há continuidade em relação à experiência dos anos 30?

A Tabela 3.18 apresenta dados que permitem uma primeira aproximação para se entender as particularidades do desempenho industrial durante a Segunda Guerra Mundial.

Tabela 3.18 Brasil: taxas médias de crescimento da produção industrial em gêneros selecionados, 1939-1952 (percentagem média ao ano).

Gêneros	1939/42	1942/45	1945/52
Minerais Não Metálicos	15,1	13,1	10,4
Metalúrgica	13,2	5,1	20,5
Mecânica	a	a	10,7
Material Elétrico	a	a	22,0
Material de Transporte	12,5	0,0	41,0
Mobiliário	9,6	a	a
Papel	6,2	2,0	9,2
Borracha	41,5	20,0	8,9
Couros e Peles	1,6	-6,5	4,8
Química e Farmacêutica	2,5	24,0	8,7
Têxtil	1,9	9,4	3,0
Alimentos	0,0	0,3	7,7
Bebidas	-1,0	16,7	10,0
Editorial e Gráfica	-6,0	11,2	10,2
Total	3,9	9,4	9,8

Nota: (a) Dado não disponível.

Fonte: Malan et al. (1977), p. 302.

Nos anos iniciais da guerra, houve restrições ao funcionamento da indústria pela limitação de diversos tipos de importações. Desse modo, o crescimento médio da produção industrial entre 1939 e 1942 (apenas 3,9% ao ano) foi menor do que nos anos 30, sendo que vários ramos apresentaram declínio absoluto da produção. Essa tendência inverteu-se nos anos 1943-1945: a produção industrial voltou a crescer aceleradamente (9,4% ao ano em média). É importante notar que alguns ramos foram beneficiados pelo esforço de guerra, pois seus produtos puderam ser exportados para os países beligerantes ou mesmo para outros países que não podiam dispor da oferta de seus fornecedores tradicionais em função da guerra. Borracha e Têxteis são dois exemplos típicos desse resultado particular dos anos da Segunda Guerra Mundial.

Ao examinar estes dados, Malan sugere que o desempenho industrial na primeira metade dos anos 40 ainda dependia muito de insumos importados. Para tanto agrega a informação estatística aqui reproduzida na Tabela 3.19.

Tabela 3.19 Brasil: taxas de crescimento anuais da produção e da importação industriais totais, 1939-1945 (percentagem em relação ao ano anterior).

Ano	Importações	Produção
1940/39	-18,5	2,3
1941/40	3,0	10,0
1942/41	-33,4	-0,3
1943/42	16,7	13,3
1944/43	35,8	10,7
1945/44	4,6	4,4

Fonte: Malan et. al. (1977), p. 303.

Embora não haja perfeita correlação entre as taxas de crescimento das importações industriais e a da produção industrial, é possível admitir, com base nesses dados, que a limitação das importações restringisse o crescimento da indústria. É certo que, em alguma medida, a relação pode ser lida na direção contrária: um baixo crescimento industrial também reduz as importações industriais. No entanto, para o início dos anos 40, a primeira forma da relação parece mais plausível.

Convém ressaltar também que, restringidas as importações, tornou-se difícil a reposição de máquinas depreciadas e a efetivação de novos investimentos. Por isso, a indústria, durante a Segunda Guerra Mundial, manteve elevada ocupação da capacidade produtiva, levando ao extremo a utilização de máquinas, em geral, bastante antigas.

Finda a guerra, a indústria manteve elevado ritmo de crescimento – 9,8% ao ano no período 1945-1952, de acordo com os dados da Tabela 3.18. Embora todos os ramos registrem altas taxas de crescimento da produção (exceto têxtil, que, por perder o mercado externo conquistado durante a guerra, passou a crescer apenas 3% ao ano, em média, no pós-guerra), alguns ramos produtores de meios de produção (metalúrgica, material elétrico e material de transporte) apresentam taxas de crescimento que superam 20% ao ano. Esses diferenciais de crescimento já se refletem na estrutura industrial de 1949 (apurada pelo Censo Industrial de 1950, de acordo com os dados da Tabela 3.15): a participação de ramos tradicionais – como têxtil, alimentos e vestuário/calçados – mantém-se em declínio relativo (apesar do aumento da produção em termos absolutos), ao passo que ramos “novos” – como metalúrgica, química e minerais não-metálicos – avançam significativamente. Convém lembrar que em 1946 entrou em funcionamento a Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, que por sua produção e pelos efeitos sobre o restante da indústria, foi um importante indutor dessa mudança de estrutura.

Como justificar esse longo período de rápido crescimento da produção industrial? Estaria em ação ainda o mecanismo típico da “substituição de importações”, como nos anos 30?

Um estudo sobre o crescimento industrial no período 1939-1952 procura fazer um balanço dos fatores específicos que sustentaram essa acelerada expansão (Malan et al., 1977, Cap. 5).

Em primeiro lugar, o estudo indica o crescimento dos grandes centros urbanos como importante fator no sentido do alargamento do mercado para a produção manufatureira. O crescimento da população das cidades com mais de 100 mil habitantes

foi mais rápido do que o do conjunto da população brasileira e deve ter sido induzido pela própria industrialização. Embora o emprego na indústria de transformação no Brasil seja relativamente reduzido,⁵ a urbanização associada ao crescimento industrial responde por esse novo perfil da distribuição espacial da população. Nesses centros urbanos de maior dimensão, amplia-se a massa de trabalhadores assalariados cujo consumo, diversamente do que ocorria com o trabalhador rural da época, dirigia-se integralmente para o mercado e, portanto, estimulava a produção manufatureira.

Em segundo lugar, os autores estimam o grau de utilização da capacidade durante o período, identificando a reduzida capacidade ociosa durante a guerra. Esse fato justifica, por um lado, o rápido crescimento da produção mesmo na ausência de importação de máquinas e equipamentos para ampliar a capacidade produtiva. Por outro lado, também sugere que, ao fim da guerra, grande parte dos ativos está depreciada, exigindo sua reposição. Já vimos que a liberalização das importações em fase de “euforia cambial” permitiu a aquisição, no exterior, de substancial volume de bens de capital em condições particularmente favoráveis: as reservas acumuladas pelas empresas durante a guerra foram, de certo modo, valorizadas pela manutenção da taxa de câmbio ao nível de 1939, apesar da elevação dos preços durante a guerra; em outros termos, a taxa de câmbio fixada em 1946 sobrevalorizava a moeda nacional (o cruzeiro), tornando relativamente baratas as importações. Deve-se ressaltar, no entanto, que esta demanda “reprimida” por bens de capital durante a guerra deve ter-se dirigido, em parte, para a indústria nacional ao fim do conflito. Com liberdade para importar (em 1946/47) ou com um regime cambial – de 1947 a 1953 – que favorecia importações essenciais (embora aí se incluíssem os próprios equipamentos industriais), com a produção de aço de Volta Redonda (a partir de 1946), algumas indústrias de bens de capital devem ter absorvido parte da “demanda reprimida” gerada durante a guerra. Este fato pode explicar a rápida expansão de alguns ramos industriais tipicamente produtores de bens de produção, como observado anteriormente.

Finalmente, o estudo realiza uma estimativa da “contribuição” relativa da “substituição de importações”, da expansão das exportações industriais e da expansão do mercado interno para o aumento da produção industrial (total e por gêneros industriais) (Malan et al., 1977, p. 349). Sua conclusão é esclarecedora:

“Os resultados referentes ao período 1939/52 como um todo (...) confirmam as observações anteriores: embora para o setor industrial agregado a importância relativa do processo de substituição de importações tenha sido desprezível, o mesmo não ocorreu com indústrias específicas – notadamente Metalúrgica, Material de Transporte e Papel e Papelão. E quanto ao papel das exportações como fonte de demanda para o setor, os resultados mostram que a contribuição respectiva chegou a ser negativa para o total industrial e maior parte dos gêneros incluídos na análise. Mas, vale ressaltar uma vez mais, a expansão ‘autônoma’ do mercado interno representou a principal fonte de crescimento, no sentido que estamos atribuindo à expressão, se se considera o período 1939/52 como um todo” (Malan et al., 1977, p. 351).

5. Uma análise comparativa do emprego industrial no Brasil com o de outras nações é encontrada em Candal (1977).

Esta conclusão aproxima-se da proposta por Maria da Conceição Tavares, apesar das diferenças conceituais existentes. Tavares admite que o período seja caracterizado como de “substituição de importações” – como aliás foi referido anteriormente –, porém entende que a dinâmica da economia não pode ser limitada àquela proposta no modelo de substituição de importações:

“O importante, porém, não é o caráter substitutivo da produção industrial, que permite atender inicialmente a uma demanda cativa e a partir daí expandir-se. O ponto central é que esse incremento da produção permite, pela primeira vez na história da indústria, reproduzir conjuntamente a força de trabalho e parte do capital constante industrial, num movimento endógeno de acumulação. Assim, são as relações internas entre os dois setores industriais básicos, o de bens de consumo e o de bens de produção, que determinam tanto o crescimento de um proletariado urbano industrial, como em simultâneo, a expansão das margens brutas de lucro e de sua acumulação dentro das empresas industriais” (Tavares, 1986, p. 105).

Desse modo, não se poderia atribuir apenas ao estrangulamento externo o avanço do processo de industrialização: embora ele ocorra e possa induzir a adoção de políticas que favoreçam a indústria (como o regime cambial de 1947-1953), há agora uma estrutura econômica interna cuja reprodução é fundamental para determinar a dinâmica da indústria. Os efeitos dos desequilíbrios externos agregam-se, portanto, a esse “movimento endógeno de acumulação”.

Sob essa ótica, podemos examinar o desenvolvimento industrial dos anos 50. O ritmo de crescimento mantém-se elevado – como mostram os dados da Tabela 3.20: as taxas anuais, desde 1950 até 1962, superam sempre o nível de 5%; em seis de 13 anos as taxas são maiores do que 10%, e em 1958 atingem quase 17%. Somente em 1963 há abrupto declínio do ritmo da produção industrial (que cai, nesse ano, 0,2%). Paralelamente, acentuam-se as transformações estruturais iniciadas anteriormente. Cumpre lembrar que já no segundo governo Vargas, mas especialmente no governo Kubitschek (com o Plano de Metas), há uma política deliberadamente industrializante e que estimula ramos específicos. Daí a visível mudança da estrutura industrial – que pode ser observada na Tabela 3.15: os ramos “tradicionais” reduzem mais ainda sua participação (têxtil, alimentos, vestuário e calçados), ao passo que amplia-se a de ramos “modernos” (metalúrgica, mecânica, material elétrico, material de transporte, química).

Tabela 3.20 Brasil: taxas de crescimento do PIB e do produto industrial, 1950-1963 (percentagem em relação ao ano anterior).

Ano	PIB	Produto Industrial
1950	6,8	12,7
1951	4,9	5,3
1952	7,3	5,6
1953	4,7	9,3
1954	7,8	9,3
1955	8,8	11,1
1956	2,9	5,5
1957	7,7	5,4
1958	10,8	16,8
1959	9,8	12,9
1960	9,4	10,6
1961	8,6	11,1
1962	6,6	8,1
1963	0,6	-0,2

Fonte: Abreu (1989), p. 403.

A política industrializante do segundo governo Vargas teve, como componente principal, a superação de pontos de estrangulamento que emergiram ao longo das duas décadas anteriores. A atenção dirigiu-se, em particular, para energia e transportes, áreas em que prevaleceu progressivamente o investimento público. No setor de transportes, foi privilegiado o rodoviário, embora grande parte das estradas de ferro já fosse de propriedade e administração federal nessa década. O Plano Rodoviário Nacional contou com recursos tributários (imposto sobre combustíveis). Também na área de transportes, foram realizados investimentos em portos e na marinha mercante.

Já quanto à energia, embora tenha havido alguma preocupação com o problema do carvão nacional, o foco da política foi a energia elétrica. As concessionárias das principais áreas industriais do país (a canadense Brazilian Traction/Light e a norte-americana Bond & Share/AMFORP) praticamente haviam paralisado seus investimentos depois de 1930, sendo incapazes de atender à demanda decorrente de 20 anos de expansão industrial. A crise de energia obrigava grande parte das fábricas a contar com geradores próprios de energia, de eficácia relativamente reduzida. Nessas circunstâncias, o governo passou a investir em grandes usinas hidrelétricas que se ligariam aos sistemas de distribuição existentes a fim de superar a crise de energia elétrica. Constituiu-se o Fundo Federal de Eletrificação (com recursos tributários) para financiar, em parte, estes investimentos. Também foi criado, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE): contando com um empréstimo compulsório sobre o imposto de renda, o BNDE financiou, nesses anos, investimentos em infra-estrutura. Cumpre lembrar, ainda na área de energia, a constituição da Petrobrás em 1950 (Lessa, 1981, p. 10-11).

Embora o governo Vargas não tivesse, nesses anos, criado estímulos específicos para a indústria privada, ele facilitou, por meio da concessão de licenças, a importação de máquinas e equipamentos para a indústria. Como vimos, essa importação ampliada, que visava prevenir um eventual bloqueio do mercado internacional a partir dos desdobra-

mentos da Guerra da Coréia, criou dificuldades no Balanço de Pagamentos e respondeu em parte, segundo alguns analistas, pelo declínio da taxa de expansão do produto industrial nesses anos (1951 e 1952, principalmente) (Vianna, 1989, p. 130).

As crescentes dificuldades para implementar a política industrializante resultaram, em parte, da recusa do novo governo norte-americano, do republicano Eisenhower, em manter os financiamentos previstos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para investimentos em infra-estrutura. Como essa recusa sucedeu à crise cambial do começo da década, criaram-se desequilíbrios cuja repercussão se deu no plano fiscal e no inflacionário.

Em 1954, à época da morte de Vargas, a política industrializante era colocada em questão, dados os desequilíbrios que sua manutenção provocaria. A gestão de Eugênio Gudin como Ministro da Fazenda de Café Filho procurou combater a inflação por meio de uma política econômica restritiva. Gudin, conhecido economista liberal e defensor das práticas monetaristas de combate à inflação, expressava importantes correntes contrárias à política industrializante de Vargas (ou pelo menos aos meios utilizados para implementá-la).

Esse dilema certamente colocou-se ao Presidente Juscelino Kubitschek à época de sua eleição, pois os desequilíbrios (principalmente o externo) se mantinham. Sua opção foi claramente pela política industrializante (e contrária às propostas de estabilização inspiradas pela ortodoxia econômica expressa, por exemplo, pelo Fundo Monetário Internacional - FMI): tal opção decorria, segundo Carlos Lessa, das pressões dos grupos urbano-industriais que, de certo modo, haviam sustentado a eleição e posse de Kubitschek.

Parece-nos inadequado, no entanto, afirmar que o Plano de Metas de Kubitschek fosse apenas uma resposta ao desequilíbrio externo recorrente (como implicitamente sugeriria uma interpretação fundada no modelo de substituição de importações). Embora redigido ainda sob influência do modelo de substituição de importações, a caracterização que Lessa faz do Plano de Metas permite já entrever outra dinâmica econômica por trás da lógica desse projeto, pois a prioridade do Plano era "a construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura" (Lessa, 1981, p. 27).

O essencial da lógica do Plano de Metas parece situar-se exatamente na integração dos objetivos para os diferentes ramos industriais: as metas quantitativas previam, pelo menos genericamente, as demandas intersetoriais emergentes pela implementação do plano. Nesse sentido, não se tratava de uma resposta tópica ao estrangulamento externo, mas da proposta de se montar uma estrutura industrial integrada.

De modo resumido, podemos indicar as principais metas propostas pelo governo Kubitschek e o que foi efetivamente realizado até 1961 (Tabela 3.21).

Tabela 3.21 Brasil: plano de metas - previsão e resultados, 1957-1961.

Metas	Previsão	Resultados	(%)
Energia Elétrica (1.000 kW)	2.000	1.650	82
Carvão (1.000 t)	1.000	230	23
Petróleo - Produção (1.000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo - Refino (1.000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1.000 kW)	3	1	32
Rodovias - Construção (1.000 km)	13	17	138
Rodovias - Pavimentação (1.000 km)	5	-	-
Aço (1.000 t)	1.100	650	60
Cimento (1.000 t)	1.400	870	62
Carros e Caminhões (1.000 unidades)	170	133	78
Nacionalização - Carros (%)	90	75	-
Nacionalização - Caminhões (%)	95	74	-

Fonte: Abreu et al. (1989), p. 180.

Para realizar os investimentos públicos em infra-estrutura, o governo não contava com recursos fiscais suficientes, o que provocou déficits de caixa e expansão dos meios de pagamento, agravando as pressões inflacionárias preexistentes. Entretanto, para atrair o capital estrangeiro que, a um tempo, instalaria os novos ramos industriais e reduziria as dificuldades no balanço de pagamentos, deu-se tratamento extremamente favorável aos recursos externos que aqui ingressavam: remessas de lucros e amortizações a câmbio favorecido, reinvestimentos considerados como investimentos externos (permitindo remessas sobre esses valores), tratamento cambial prioritário para financiamentos estrangeiros eram algumas medidas destinadas a estimular o influxo de capital estrangeiro para o país. Além disso, uma elevada proteção (com reserva de mercado) garantia alta rentabilidade às atividades industriais que aqui se instalassem: estima-se que as medidas cambiais e tarifárias teriam dado, à época, uma proteção média de 167% aos bens de consumo não duráveis, de 113% aos bens de consumo duráveis, de 100% aos bens de capital e de 65% aos bens intermediários. Essa elevada rentabilidade também era acentuada pelos efeitos redistributivos que a inflação tinha em relação a lucros e salários, à medida que os índices de preços cresciam mais rapidamente sem que os salários acompanhassem a velocidade dos preços. Em suma, houve um amplo conjunto de estímulos ao investimento industrial no período do Plano de Metas, o que explica o acelerado crescimento da produção nesses anos.

Embora algumas metas propostas não tenham sido alcançadas (como a de produção de carvão, de refino de petróleo e de ampliação da rede ferroviária), no conjunto as avaliações tendem a ser favoráveis ao Plano de Metas. Um exemplo é transcrito abaixo:

"Não é fácil proceder-se a uma avaliação final das conseqüências do Plano de Metas. Sem dúvida representou um impulso extraordinário ao desenvolvimento. A estrutura econômica modificou-se rapidamente com o crescimento do setor industrial, sua modernização e a implantação de novos ramos. As bases para a solução dos problemas de infra-estrutura foram lançadas para atender tanto a demanda imediata como para prever expansões futuras. Os desequilíbrios

regionais e sociais foram aprofundados. A construção da nova capital constituiu-se em um dos fatores de êxito do plano, encaminhando a solução para a antiga preocupação de se iniciar a ocupação da faixa não litorânea do país. O plano, no entanto, resultou em sérias dificuldades não previsíveis ou controláveis. O que de imediato se percebe na sua elaboração é a total ausência de definição dos mecanismos de financiamento que seriam utilizados para viabilizar um conjunto tão ambicioso de objetivos..." (Orenstein e Sochaczewsky, 1989, p. 180-181).

A avaliação dos resultados do Plano de Metas feita por Carlos Lessa é semelhante pois considera, por um lado, que embora

"(...) a estrutura industrial apresente algumas desconexões, o principal foi realizado. Em termos qualitativos, o Brasil abre a década dos 60 com um perfil industrial de economia madura".

Por outro lado, no entanto, admite que a industrialização promovida com base no esquema do Plano de Metas não conduziu à "configuração de uma economia desenvolvida", tais os desequilíbrios setoriais, regionais e sociais que subsistem após sua implementação (Lessa, 1981, p. 85-87).

Estes julgamentos do Plano de Metas afirmam seu sucesso enquanto estratégia de desenvolvimento industrial; no entanto, também registram seu fracasso no sentido de superar os desequilíbrios preexistentes (que teriam sido até aprofundados) e pelos problemas financeiros (nos planos interno e externo) que gerou pela falta de adequados mecanismos de financiamento dos investimentos.

Além disso, outra questão exigia resposta: por que, a partir de 1962 (e em especial em 1963), houve brutal declínio das taxas de crescimento do produto industrial? A crise dos anos 60 deu margem a inúmeras interpretações divergentes. No plano econômico, no entanto, parece plausível admitir que a queda da taxa de crescimento da produção industrial é fruto do próprio avanço promovido pelo Plano de Metas. Vejamos por quê.

Em período relativamente curto, induzido pelo Plano de Metas, realizou-se um "bloco" de investimentos grande e abrangente. Enquanto esses investimentos estavam se efetivando, havia forte impulso para o crescimento do produto industrial (já que as indústrias de bens de capital instaladas recebiam encomendas das empresas que estavam investindo). Entretanto, esse bloco de investimentos (públicos e privados) foi extremamente concentrado no tempo e gerou uma capacidade produtiva que superava a demanda preexistente (já absorvida pela "substituição de importações") e a própria expansão endógena da demanda.

É claro que, ao se concluir um "bloco" de investimentos, deve-se esperar a redução da taxa de formação de capital na economia. Essa expectativa agrava-se, no entanto, quando se verifica que a capacidade instalada mostra elevado grau de ociosidade. Evidentemente, isso se reflete na brusca queda da taxa de investimento e, em consequência, no ritmo de crescimento da produção industrial, como se pode observar na Tabela 3.22. Essa parece ser, para vários autores, a razão fundamental para a crise que percorre os anos iniciais da década de 60 (Candal, 1977, p. 269; Serra, 1984, p. 80-81).

Tabela 3.22 Brasil: formação bruta de capital fixo, 1955-1963 (taxas reais de crescimento; %)*.

Ano	Total	Governo	Empresas Federais	Setor Privado
1955	-5,8	0	-8,6	-
1956	7,8	-5,2	-36,7	10,1
1957	13,4	64,2	138,6	-3,6
1958	5,9	17,2	32,6	6,9
1959	12,9	13,2	41,5	13,8
1960	4,1	21,5	25,8	-4,6
1961	5,1	-1,8	34,0	6,1
1962	3,1	3,3	-5,2	2,6
1963	-2,8	-9,7	-17,3	4,4

Nota: (*) Deflator implícito na formação bruta de capital fixo.

Fonte: Serra (1984), p. 81.

Outros fatores somaram-se para aprofundar a crise, principalmente em 1963. Sintetizando essa perspectiva, Serra afirma:

"De qualquer modo, a profundidade da retração da atividade econômica em 1963 dificilmente poderia ser explicada somente pelas tendências estruturais ao declínio cíclico. Para isso foram fundamentais também a política de estabilização de preços do início de 1963 (Plano Trienal) e de 1965-67, ambas de natureza contracionista, embora com diferenças importantes entre si. Essas políticas sobrepujaram-se às tendências citadas, precipitando e intensificando o declínio do crescimento pelo lado da demanda. Por sua vez, a aceleração da inflação foi em grande medida reflexo do agravamento dos problemas do setor externo a partir de fins dos anos 50" (Serra, 1984, p. 84-85).

Serra admite também que a resistência sindical à redução dos salários reais limitou o raio de manobra de políticas antiinflacionárias e que condições climáticas (secas e geadas) afetaram a produção agrícola e a produção de energia elétrica, limitando o crescimento do produto e realimentando pressões inflacionárias.⁶

Esse conjunto de problemas "estruturais" e "conjunturais" levaram os governos de Jânio Quadros e de João Goulart a abandonar a política de desenvolvimento industrial do Plano de Metas. Mesmo o Plano Trienal (elaborado por Celso Furtado como Ministro

6. Francisco de Oliveira entende que a crise dos anos 60 é de natureza política: "A crise que se gesta (...) vai se dar ao nível das relações de produção da base urbano-industrial, tendo como causa a assimetria da distribuição dos ganhos da produtividade do sistema. Ela decorre da elevação à condição de contradição política principal da assimetria assinalada: serão as massas trabalhadoras urbanas que denunciarão o pacto populista, já que sob ele, não somente não participavam dos ganhos, como viam deteriorar-se o próprio nível da participação na renda nacional que já haviam alcançado." Esse conflito teria levado os trabalhadores a tomarem a iniciativa política, iniciando um período de agitação social que induz a retração do nível de investimento, pois: "Pensar que nestas condições poder-se-iam manter os horizontes do cálculo econômico, as projeções de investimentos e a capacidade do Estado de atuar mediando o conflito e mantendo o clima institucional estável, é voltar ao economicismo: a inversão cai não porque não pudesse realizar-se economicamente mas sim porque não poderia realizar-se institucionalmente" (Oliveira, 1987, p. 60-63).

do Planejamento de Goulart) acabou, em sua execução, privilegiando o combate à inflação, sendo incapaz de implementar uma política de desenvolvimento econômico no quadro econômico e político da época. O crescimento industrial só seria retomado após 1967, num quadro político e institucional completamente distinto.

3.3.4 Ação do governo

Ao longo deste capítulo já indicamos diversas formas pelas quais o governo esteve vinculado ao desenvolvimento econômico do período 1930-1964, em particular ao processo de industrialização. É certo que demos pouco relevo às políticas macroeconômicas usuais (por exemplo, política monetária e fiscal), mesmo porque estas têm sido tratadas com cuidado em outros textos (por exemplo, Abreu, 1989). Nossa preocupação central, ademais, situa-se no que se poderia chamar de “política de desenvolvimento”, ou seja, uma política voltada para o longo prazo em que instrumentos e instituições têm como objetivo promover determinadas mudanças na economia, em especial rumo à industrialização.

Uma recuperação minuciosa da ação do governo mostra-se inviável neste espaço, dada a infinidade de medidas implementadas e de instituições criadas no período 1930-1964 (Ianni, 1977, Draibe, 1985). Por isso, limitamo-nos a indicar alguns elementos essenciais que apontam para resultados relevantes.

O ponto de partida é o reconhecimento da centralização política e administrativa que se processou após a Revolução de 1930. Em clara oposição ao poder das oligarquias, cujo núcleo situava-se nas atribuições dos Estados na Primeira República, o governo que emergiu da Revolução (e que tinha nos “tenentes” sua força mais ostensiva) iniciou o processo que visava transferir poderes e atribuições para o governo federal. No plano político, as interventorias de “tenentes” nos estados foram o instrumento inicial dessa centralização (cujos resultados não foram tão radicais quanto se previa, pois alguns tenentes acabaram por se “incorporar” às oligarquias estaduais); no plano administrativo, a centralização processou-se de modo progressivo, principalmente por meio da criação de órgãos federais que absorviam funções antes concentradas na órbita estadual.

No plano econômico, esses organismos tiveram atribuições cada vez mais amplas: a coordenação, a regulamentação e o planejamento de diversas atividades assumidas pelo governo federal. Paralelamente, o governo também ingressava na atividade produtiva por meio de empresas estatais. Finalmente, e não menos importante, o estado passou a intervir nas relações entre capital e trabalho urbano, transformando a “questão social” num problema de estado (e não mais num “caso de polícia”, como na Primeira República, de acordo com a famosa frase atribuída ao Presidente Washington Luís).

O primeiro governo de Vargas (1930-1945) avançou substancialmente nessa direção, estabelecendo mesmo as bases que iriam vigorar até 1964 e cujas projeções ainda estão presentes neste final do século XX. Vejamos alguns exemplos de como se processou essa transformação.

Alguma forma de coordenação das principais atividades agrícolas regionais foi rapidamente assumida pelo governo federal por meio de diversos órgãos especializados: em 1931, foram criados o Conselho Nacional do Café e o Instituto do Cacau da Bahia; em

1933, o Departamento Nacional do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool; em 1938, Instituto Nacional do Mate; em 1940, o Instituto Nacional do Pinho; em 1944, o Serviço de Expansão do Trigo. Esses exemplos mostram de que modo atividades de âmbito regional (e cujas políticas eram resolvidas como tais na Primeira República) passaram a ser tratadas como problemas nacionais. É certo que em alguns casos há interesses nacionais envolvidos: o café é o principal gerador da receita de divisas do país; no caso do açúcar, há um crescente conflito entre produtores do Nordeste e do Centro-Sul que exige a mediação do governo federal. Ainda assim, a solução encontrada expressa, também nesses casos, a tendência à centralização do poder decisório em mãos do governo federal.

Outras atividades também passaram a ser coordenadas por organismos federais já no primeiro governo de Vargas: de 1938 é o Conselho Nacional do Petróleo; de 1939, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica; de 1940, o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia e o Instituto Nacional do Sal. Alguns destes organismos assumiram, além de funções de coordenação, a de responsáveis pela regulamentação e controle desses setores. Em 1934 foram promulgados o Código de Águas e o Código de Minas, que ampliavam as atribuições estatais em áreas estratégicas, como a de energia elétrica e a de riquezas mineiras.

Uma preocupação embrionária com o planejamento econômico também manifestou-se no primeiro governo de Vargas: o Conselho Federal de Comércio Exterior (de 1934) teve atribuições mais amplas do que as sugeridas por seu nome. Além da coordenação das atividades exportadoras, o conselho fez levantamentos, estudos e propostas sobre o desenvolvimento de diversas atividades (como siderurgia, carvão mineral, combustíveis líquidos, eletricidade, soda cáustica etc.). Não era um órgão exclusivamente burocrático pois reunia, além de funcionários do governo, representantes do setor privado e consultores técnicos (Ianni, 1977, p. 25-27). Outros órgãos criados no período também evidenciavam esta preocupação com a gestão da economia: em 1934, o Instituto Nacional de Estatística e Plano Geral de Viação Nacional; em 1937, o Conselho Nacional de Geografia e o Conselho Técnico de Economia e Finanças; em 1938, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); em 1944, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial. Durante a guerra, também organizaram-se comissões voltadas à coordenação das atividades econômicas em função do momento peculiar por que se passava: Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa (1939), Coordenação de Mobilização Econômica e Plano de Obras e Equipamentos (1943).

Igualmente importante foi a criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público, responsável por elaborar normas de gestão pública, principalmente no que se refere à admissão e promoção do funcionalismo. É com o Dasp que se instituiu o concurso público como regra de ingresso no funcionalismo, substituindo a simples indicação política que antes vigorava e criando as carreiras técnicas dentro do serviço público.

Na esfera monetária e creditícia, o Banco do Brasil teve, até 1945, papel decisivo. Embora o Tesouro fosse o organismo emissor de papel-moeda, era por meio da Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária e da Carteira de Redescônto do Banco do Brasil que se executava a política monetária. No âmbito cambial atuava a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (Cexim). Em 1945, parte dessas funções passaram à Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), embora a operacionalização da política continuasse nas mãos do Banco do Brasil (que exercia algumas funções típicas de Banco Central). No plano creditício, a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do

Brasil foi instrumento fundamental do governo para atender às necessidades da economia. Paralelamente, foi criado o Banco de Crédito da Borracha (1942), estatal e com a finalidade expressa em seu nome e a Comissão de Financiamento da Produção (1943), vinculada ao Ministério da Fazenda e que iniciou a implantação de uma política de preços mínimos para produtos agrícolas de forma sistemática. Assim, também na área creditícia a ação do governo se fez presente de forma significativa.

A atividade industrial também foi objeto de preocupação no primeiro governo de Vargas, especialmente por meio de comissões criadas durante o Estado Novo: Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940), Comissão Executiva Têxtil (1942), Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes (1941), Comissão Nacional de Ferrovias (1941), Comissão Vale do Rio Doce (1942), Comissão da Indústria de Material Elétrico (1944) etc. (Draibe, 1985, p. 90). A preocupação com a indústria, no primeiro governo Vargas, foi além das comissões que tentavam identificar e equacionar problemas setoriais. Já se verificam investimentos diretos do governo em algumas atividades industriais, como a Companhia Siderúrgica Nacional (Usina de Volta Redonda), constituída em 1941 e que começou a operar em 1946; Companhia Vale do Rio Doce (1942) que, embora voltada à atividade extrativa, era importante complemento da siderurgia nacional; em 1943, Companhia Nacional de Álcalis (soda cáustica e barrilha) e Fábrica Nacional de Motores (produção de caminhões); em 1945, Companhia Hidrelétrica de São Francisco. Muitas vezes, admite-se que estas iniciativas (especialmente Volta Redonda) foram fruto das pressões dos militares, preocupados com a base material da segurança do país num período de guerra em que os suprimentos externos estavam praticamente suspensos. É certo, mesmo, que militares de relevo na política do Estado Novo estiveram envolvidos nas gestões que culminaram com a implantação da siderurgia. No plano mais geral, no entanto, estes investimentos estatais, somados às ações de coordenação e planejamento antes indicadas, revelam o comprometimento do Estado brasileiro com um projeto industrializante. Essa noção está claramente presente nas palavras de Getúlio Vargas em discurso proferido em 1939 no Conselho Federal de Comércio Exterior:

“Não nos podemos conformar (...) com sermos apenas um país exportador de matérias-primas, porquanto essa condição é própria de países semi-colônias. Temos que tratar das nossas indústrias de transformação, da exportação de produtos manufaturados e da sua colocação nos mercados externos, de maneira a adaptar o nosso comércio às suas exigências, às suas peculiaridades e aos rumos seguidos pela economia. Não nos devemos vincular à doutrina uniforme, mas nos adaptarmos às condições e às necessidades de cada país no plano das relações comerciais” (citado por Ianni, 1977, p. 27).

A clara identificação da necessidade de promover a industrialização, nítida nas palavras de Vargas, também está presente na formulação, cada vez mais clara, de propostas de planejamento nos anos finais do primeiro governo Vargas. Em 1942, Vargas solicitou ao governo americano a vinda de uma comissão técnica – que ficou conhecida como Missão Cooke – para realizar um diagnóstico dos problemas da economia brasileira e apresentar propostas para sua solução. A Missão Cooke o fez sob a forma de estudos e projetos que indicavam, principalmente, a necessidade de estabelecer a produção doméstica de equipamentos e insumos essenciais.

De 1942 é também a Comissão de Mobilização Econômica, instalada em função do estado de guerra e com o objetivo de coordenar os órgãos governamentais responsáveis pelo controle da produção e do comércio. Não chegou a ser um órgão de planejamento, mas concentrou amplos poderes na gestão da economia durante os anos finais da Segunda Guerra Mundial.

Em 1944, foram instalados dois novos órgãos ligados à proposta de planejamento: o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e a Comissão de Planejamento Econômico. Foi a partir de propostas surgidas nestes organismos que se travou uma polêmica bastante conhecida entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín. Simonsen, engenheiro e industrial em São Paulo – e também autor de importante estudo de história econômica do Brasil Colonial – defendia o planejamento econômico como instrumento do desenvolvimento econômico e social fundado na industrialização. Gudín, engenheiro, professor de economia, diretor de empresas americanas de energia elétrica no Brasil, identificou-se como o principal defensor do liberalismo econômico no Brasil. Já nos referimos a sua passagem pelo Ministério da Fazenda após a morte de Vargas, notabilizada pela adoção de política anti-inflacionária de caráter nitidamente recessivo. Evidentemente, Gudín combatia a intervenção do estado na economia e, conseqüentemente, as propostas de planejamento econômico expostas por Simonsen (Simonsen e Gudín, 1977).

Mesmo que o resultado efetivo da ação desses organismos tenha sido relativamente modesto, eles indicam tanto a emergência clara da noção de planejamento econômico e o conteúdo tendencialmente industrializante presente nas propostas de planejamento.

A outra face da ação do governo Vargas que desejamos ressaltar diz respeito à sua inserção na questão social, ou mais precisamente, na regulação das relações entre capital e trabalho.

A simples menção da legislação trabalhista editada no primeiro governo de Vargas é suficiente para avaliar a extensão em que se promoveu a regulação das relações de trabalho. No próprio ano de 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; em 1931, iniciou-se a regulamentação dos sindicatos; em 1932, foram instituídas as juntas de conciliação e julgamento (um embrião da Justiça do Trabalho) e definiram-se normas sobre o horário de trabalho no comércio e na indústria; em 1933, regulamentou-se o trabalho de mulheres e menores. Durante o Estado Novo, ampliou-se a legislação trabalhista que passou a incluir: salário mínimo, jornada de trabalho de oito horas, férias remuneradas, estabilidade no emprego, indenização por dispensa sem justa causa, convenção coletiva de trabalho, Institutos de Aposentadorias e Pensões e consolidação da Justiça do Trabalho. Também no Estado Novo consolidou-se a estrutura sindical baseada no sindicato único, cujo vínculo com o Ministério do Trabalho era reforçado pelo imposto sindical descontado compulsoriamente do trabalhador e repassado, pelo Ministério do Trabalho, aos sindicatos.

Não é preciso estender esta exposição para mostrar de que modo Vargas constituiu progressivamente seu vínculo com a classe trabalhadora. Nos anos 30, a ampliação da massa trabalhadora urbana deu-se principalmente pela incorporação de migrantes da área rural (diversamente dos anos da Primeira República, em que o imigrante estrangeiro predominou). Esse trabalhador via a legislação trabalhista como uma concessão de Vargas: os direitos eram obtidos graças a decretos do governo e capitalizados por Vargas como uma “doação” sua ao trabalhador brasileiro. Evidentemente, estas concessões ti-

nam um caráter ambíguo, pois a elas se associava o controle dos sindicatos pela estrutura do Ministério do Trabalho, bloqueando formas de organização autônoma dos trabalhadores. É difícil avaliar se o resultado final da legislação trabalhista de Vargas foi benéfico ou prejudicial aos trabalhadores: uma mobilização autônoma dos trabalhadores teria sido capaz de propiciar melhores condições de vida e de trabalho? Apesar dessa dúvida, é inegável que o vínculo criado por Vargas com o "trabalhador do Brasil" foi tão forte que hoje, passados mais de 40 anos de sua morte, essa imagem ainda é utilizada politicamente, especialmente na época de campanhas eleitorais.

Estas tendências gerais da ação do governo já estabelecidas no primeiro governo de Getúlio Vargas permaneceram, em linhas gerais, até 1964.

Sabemos que durante o governo Dutra houve certa tendência a enfraquecer a atuação dos organismos estatais (principalmente no rumo da industrialização): isso respondia, afinal, à inspiração liberal desse governo. Ao mesmo tempo, houve a extinção de vários órgãos governamentais, como uma espécie de reação ao fim de um governo ditatorial. Esse duplo objetivo parece estar implícito, por exemplo, na desativação de órgãos como a Comissão de Mobilização Econômica, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e a Comissão de Planejamento Econômico. Até mesmo o Conselho da Economia Nacional, previsto pela Constituição de 1937, e que não se instalara durante o Estado Novo, foi extinto no plano legal, embora inexistisse de fato. Do ponto de vista formal, o governo Dutra apresentou um plano econômico que orientaria sua ação. O conhecido Plano Salte (cujo nome era definido pelas iniciais de Saúde, Alimentação, Transportes e Energia) constava de especificação de gastos orçamentários a serem executados nas áreas apontadas, tendo em vista as gritantes deficiências aí existentes. Embora, do ponto de vista de sua elaboração, o Plano Salte atendessem aos critérios usuais do planejamento econômico, admite-se que seu objetivo era apenas o de promover o lento crescimento da economia brasileira e não uma transformação mais profunda, por exemplo, no sentido da industrialização (Draibe, 1985, p. 147-150).

No segundo governo de Vargas, recupera-se o caráter industrializante de sua atuação, ou seja, há intenção deliberada de induzir o desenvolvimento econômico em certo rumo. Não houve a elaboração de um plano formal de desenvolvimento, mas é inegável que, principalmente com base nos estudos da assessoria econômica de Vargas (que contava com conhecidos economistas formados na prática do serviço público, como Inácio Rangel e Rômulo Almeida, entre outros), havia clara articulação entre as ações propostas pelo governo e o objetivo industrializante. Essas ações visavam essencialmente à infraestrutura e às indústrias de base.

Plano Nacional de Eletrificação (que resultaria, bem mais tarde, na criação da Eletrobrás), Programa do Petróleo Nacional (do qual consta uma proposta para formar a Petrobrás), Plano Nacional do Carvão, atualização do Plano Nacional de Viação e metas para os serviços de comunicação (correios, telégrafos e telefonia) constituíam, ainda que isoladamente, o programa de ação em infra-estrutura. Quanto às indústrias de base, indicavam-se objetivos a serem alcançados em relação a: ferro e aço, indústria química pesada, indústria de equipamento e material ferroviário, indústria elétrica pesada, equipamentos e material para serviços de comunicações, indústria automobilística e indústria de construção naval.

Vários desses objetivos foram consolidados no Plano Geral de Industrialização, de 1952, que previa ainda incentivos (fiscais, cambiais e creditícios) para sua

implementação. Paralelamente, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico como instituição específica para o financiamento de longo prazo, buscando mobilizar recursos para superar essa dificuldade presente nas propostas de desenvolvimento.

Percebe-se que, em clara oposição ao que ocorrera no governo de Dutra, a ação do governo, nos anos 50, voltou a ser dirigida para um projeto industrializante. Certamente, o governo de Juscelino Kubitschek levou essa proposta adiante com o Plano de Metas. O objetivo de crescer "50 anos em 5" encontrou, nas metas quantitativas do plano, a referência para adoção de medidas de incentivo ao investimento. Já nos referimos anteriormente aos resultados e às dificuldades de implementação do plano. Cabe aqui apenas ressaltar a crescente utilização de novos instrumentos de gestão, criados paralelamente à estrutura burocrática oficial: Conselho de Desenvolvimento, Grupos Executivos setoriais, Grupos de Trabalho foram instrumentos bastante ágeis na articulação dos diversos agentes públicos e privados envolvidos na implementação do plano.

O governo de Jânio Quadros não chegou a formular qualquer plano de desenvolvimento; mesmo o Plano Trienal, do governo Goulart (elaborado por Celso Furtado), embora desenvolvimentista, teve, em especial quando de sua execução, de se concentrar no combate à inflação, perdendo sua possível intenção industrializante.

Cumprir notar, por outro lado, que as bases do "trabalhismo", lançadas por Vargas ainda nos anos 30, foram mantidas até 1964. Consolidou-se a estrutura do Ministério do Trabalho e dos sindicatos oficiais e, mesmo sem a presença de Vargas, os líderes trabalhistas mantiveram ampla influência sobre essas estruturas. Nos anos iniciais dos sessenta, começaram a surgir, no entanto, "organizações paralelas" (como a CGT-Confederação Geral do Trabalho e o PUA - Pacto Unitário de Ação) que, sem serem absolutamente estranhas às lideranças trabalhistas, escapavam ao vínculo oficial com o Ministério do Trabalho e colocavam em questão a capacidade de controle do governo sobre o movimento social urbano.

Em relação ao trabalhador rural, nada se modificou até o fim do período em foco. O projeto do Estatuto da Terra (que regula as relações entre patrão e trabalhador rural) só foi aprovado no final do período. O Estado, portanto, não promoveu qualquer forma de mediação nas relações de trabalho no campo, nem fez qualquer "concessão" ao trabalhador rural em termos previdenciários ou de assistência médica.

Também no campo surgiram movimentos sociais que colocavam em questão a ordem vigente. As Ligas Camponesas, no Nordeste, foram o mais notório desses movimentos, que tinham, em grande medida, a Reforma Agrária como forte bandeira.

Esta longa descrição das formas de ação do governo entre 1930 e 1964 deixa sem resposta algumas questões: por que o estado assumiu uma postura, em geral, fortemente industrializante? Por que o estado procurou regular as relações de trabalho no meio urbano, mesmo que o tivesse feito de forma ambígua? Por que o estado não promoveu qualquer intervenção nas relações de trabalho na área rural?

Estas questões não podem ser respondidas por meio da lógica estritamente econômica ou com base nas intenções pessoais dos principais personagens políticos. É preciso buscar nas pressões dos diferentes grupos sociais as razões para a adoção de políticas que, embora nem sempre consistentes ou contínuas no tempo, acabaram por indicar certo sentido em sua implementação.

Para tanto, procuramos buscar no conceito de Estado Populista o núcleo em torno do qual se condensam os interesses e as pressões dos diferentes grupos sociais.

3.4 ESTADO POPULISTA

Ao longo deste capítulo procuramos ressaltar as profundas mudanças que se processaram na economia brasileira a partir de 1930, em especial o que Celso Furtado denominou “deslocamento do centro dinâmico” da agricultura de exportação para a produção industrial voltada para o mercado interno. O rápido crescimento da indústria modificou a dinâmica da economia brasileira e promoveu intensa urbanização, definindo uma nova realidade social. É principalmente em torno destas novas camadas urbanas que se constituiu o Estado no período 1930-1964.

É praticamente consensual, na historiografia brasileira, caracterizar esse período como populista, o que sugere, evidentemente, a presença significativa de algum elemento popular na história da época, em clara oposição ao que ocorreu na Primeira República. Que sentido de populismo, entre os vários existentes, cabe reter?

A primeira aproximação ao tema surge pela lembrança dos líderes populistas: estes, dotados de especial atração sobre as massas populares, teriam polarizado, em torno de suas propostas pessoais, a esfera política ao longo desse período.

É inegável que esta aproximação contém alguns elementos importantes a serem retidos. Efetivamente, entre 1930 e 1964, a política brasileira foi articulada em torno de políticos aos quais o rótulo “populista” adere perfeitamente: alguns bem-sucedidos em suas intenções presidenciais – como Getúlio Vargas, Juscelino Kubstchek, Jânio Quadros e até mesmo João Goulart –, outros, cuja inserção nacional ou regional foi igualmente importante, mesmo sem terem alcançado a proeminência dos anteriores, como Ademar de Barros, Carlos Lacerda, Leonel Brizola, além de tantos outros de menor expressão. É óbvio, o “sucesso” desses líderes, apesar de suas profundas diferenças, dependia da existência daqueles a quem pudessem liderar: as massas populares urbanas que, depois de 1930, passaram a ser consideradas um elemento relevante no processo político.

Qual o sentido da presença das classes populares na política? Para alguns cientistas sociais, as crescentes massas populares urbanas, constituídas por operários da indústria e por outros trabalhadores urbanos, não eram capazes de reconhecer seus interesses comuns para propor uma forma própria e autônoma de representação política. Por isso, eram facilmente atraídas por um líder político que, ao identificar suas angústias e aspirações, conseguiria captar seu apoio, sua lealdade e, em conseqüência, seu voto. Ser getulista, janista, ademarista, brizolista, lacerdista etc. envolvia, então, uma devoção quase religiosa a seu líder ou mesmo a lealdade e o ardor de um torcedor de futebol por seu time.

Nesta perspectiva, no entanto, a relação entre líder e massas populares adquire o caráter de uma relação entre indivíduos e não entre uma classe social e seu líder. Em conseqüência, muitas vezes atribui-se ao líder populista o papel de manipulador das massas populares, iludindo-as com falsas promessas que, apesar disso, eram eficazes para captar seu apoio. A usual associação de populismo e demagogia caminha por essa trilha.

Todas essas noções contêm algum grão de verdade: a presença do líder era fundamental ao populismo e as massas populares encontravam dificuldades para se fazerem representar enquanto coletivo social. Tais noções, no entanto, não permitem entender o sentido da ação do Estado na época populista, exatamente porque limitam o populismo à relação líder-massa: nesta concepção, qualquer conteúdo da política populista seria possível desde que servisse para obter o apoio popular. Líder político e massa popular parecem estar ligados por uma relação entre indivíduos, ocultando o caráter social do populismo. A nosso ver, a ascensão política das massas populares urbanas entre 1930 e 1964 tem significado bem mais forte do que a simples afirmação do poder de um ou mais líderes populistas.

Para buscar esse significado, recorreremos a Francisco Weffort que define o Estado que nasceu com a Revolução de 1930, em primeiro lugar, como um Estado de Compromisso (Weffort, 1978).

Como vimos, a Revolução de 1930 seguiu-se à disputa eleitoral pela Presidência da República em que tornara-se nítida a ruptura do pacto oligárquico que vigorara desde o começo do século. A decadência das oligarquias dominantes (em especial a ligada à economia cafeeira) abriu a possibilidade de grupos oligárquicos dissidentes a elas se contraporem, buscando o apoio de setores insatisfeitos com a política oligárquica – em especial nas camadas médias urbanas. Afirma Weffort:

“Encontramos nas classes médias urbanas os grupos mais importantes que pressionaram no sentido da derrubada da oligarquia. Destas camadas – constituídas em maior parte por funcionários públicos, militares, empregados em serviços e profissionais liberais – saem os líderes mais radicais (em geral militares, os tenentes) dos movimentos da década de 20. Constituem também o setor dominante da opinião pública, que dirigem no sentido da realização das aspirações liberais-democráticas (particularmente o voto secreto). Situados em particular nas grandes cidades e, portanto, fora da esfera de influência do ‘coronelismo’ que dominava as áreas rurais e os pequenos municípios, estes setores se constituíram na base de movimentos inconformistas contra a estrutura baseada nos interesses agrários, em particular o café” (Weffort, 1978, p. 47-48).

O movimento revolucionário incorporou estes grupos insatisfeitos por meio da presença de militares, em especial pelo papel decisivo dos “tenentes” nas operações militares e na fase de implantação do novo governo. De seu lado, as oligarquias regionais (com base agrário-mercantil), embora enfraquecidas pelos eventos econômicos e políticos de 1930, mantinham sólidas as bases de seu poder no plano local e estadual. Convém lembrar também que oligarquias contrárias à hegemonia cafeeira haviam participado do processo eleitoral que precipitara o movimento revolucionário. Nunca é demais lembrar que Getúlio Vargas era típico representante da oligarquia gaúcha e fora Ministro da Fazenda de Washington Luís. Por isso, não podiam ser totalmente excluídas do pacto de poder que se está construindo após a Revolução de 1930. O mesmo se pode dizer dos grupos ligados ao café, pois, apesar de a revolução ter destruído a hegemonia cafeeira, ela não aniquilou totalmente a expressão econômica e política desse grupo. Finalmente, o crescimento da indústria trouxera à tona outro grupo social – a burguesia industrial – que, sem ter participado diretamente do movimento revolucionário, deveria ser considerado no novo quadro político. Nessa situação, define-se o chamado Estado de Compromisso, pois:

“O novo Governo terá, portanto, que mover-se sempre dentro de uma complicada faixa de compromissos e conciliações entre interesses diferentes e por vezes contraditórios. De nenhum dos grupos participantes – as classes médias, os grupos menos vinculados à exportação e os setores vinculados à agricultura do café – se poderia dizer que teria assegurado para si as funções de hegemonia política. Por outro lado, nenhum desses grupos tem condições para oferecer as bases da legitimidade do novo Estado, para apresentar seus próprios interesses particulares como expressão dos interesses gerais da Nação” (Weffort, 1978, p. 69).

Assim, define-se o “compromisso” inerente ao caráter do Estado populista: sem capacidade para imporem-se hegemonicamente, os grupos integrados ao poder definem as condições fundamentais para a manutenção do compromisso. Da parte das oligarquias agrário-mercantis, importa impedir qualquer tipo de interferência nas relações de trabalho no campo e garantir a forma de propriedade predominante (ou seja, a permanência da concentração da propriedade da terra). A burguesia industrial, à medida que se fortalece, deseja ampliar sua influência nos instrumentos de política econômica tendo em vista seu interesse particular. Dado o relativo equilíbrio entre oligarquias agrário-mercantis e burguesia industrial, o chefe do estado assume o papel de árbitro ou mediador entre os diversos interesses em jogo. Este papel do chefe do estado no pacto de poder tem implicações importantes sob duas perspectivas.

Por um lado, o papel de árbitro atribuído ao chefe do estado tende a identificá-lo com o próprio estado, promovendo a personalização do poder. Simultaneamente, enquanto árbitro, o chefe do estado parece estar acima das classes e de seus interesses, implicando sua soberania sobre o conjunto da sociedade. Desse modo, o estado, personificado na figura do chefe do estado, parece um entidade (ou uma pessoa) que zela pelo bem da nação e de cada um de seus integrantes, acima de qualquer interesse ou influência. Trata-se de forte componente da ideologia populista que permitiu manter o pacto de poder por longo tempo.

É evidente, no entanto, que o chefe do estado não está imune a pressões e influências. Mais do que isso: sua particular posição no pacto populista o deixa numa posição extremamente instável, dada a diversidade de interesses englobadas pelo compromisso. A integração das massas ao estado atua, portanto, como fonte de poder para o chefe do estado. As manifestações inequívocas de lealdade dos trabalhadores a Getúlio Vargas, por exemplo, eram um alerta aos eventuais conspiradores que pretendessem apeá-lo do poder. Por essa razão, o estado pós-revolução de 1930, que nasce como um estado de compromisso, se transforma também num estado de massas. Por sua mobilização ou por seu voto, as massas populares urbanas tornaram-se personagem político fundamental nessa época, mesmo que sujeitas a certa manipulação por parte da estrutura burocrática do ministério e dos sindicatos.

Vale a pena reiterar, portanto, a ambigüidade implícita na forma de incorporação das massas populares ao poder. Embora as massas populares constituíssem “a única fonte social possível de poder pessoal autônomo para o governante e, em certo sentido (...), na única fonte de legitimidade possível para o próprio Estado”, a representação das massas populares no jogo político era controlada pelo próprio chefe do estado (Weffort, 1978, p. 60-70).

Se a integração das massas populares ao poder é condição para a estabilidade do estado de compromisso, seu controle pelo estado (ou pelo chefe do estado) é também condição para a manutenção do compromisso. As massas populares podiam ser manipuladas pelo chefe do estado como forma de garantir seu poder diante dos grupos dominantes, porém era preciso demonstrar que essas massas estavam sob controle e não ameaçavam os próprios fundamentos da sociedade.

Em que medida as massas populares foram apenas objeto de manipulação pelos líderes populistas?

Essa é uma questão polêmica, pois alguns entendem que “concessões”, como o salário mínimo, não compensaram as restrições à mobilização autônoma dos trabalhadores urbanos, a qual, provavelmente, lhes teria proporcionado melhores salários e condições de trabalho. Por outro lado, é inegável que, comparando às condições vigentes antes de 1930, houve substancial avanço em termos de “direitos sociais”. Mesmo que não possamos resolver essa questão, é certo que, no conjunto, a política do Estado Populista – predominantemente industrializante – acabou por beneficiar as massas populares urbanas (operários da indústria, mas também os trabalhadores dos serviços, empregados do comércio e dos bancos, funcionários públicos etc.), ampliando sua possibilidade de emprego, seu acesso a bens de consumo e possivelmente seu nível de renda.

Dada, portanto, a natureza do Estado Populista, por que ele implementa uma política de desenvolvimento industrializante?

Poder-se-ia pensar, como por vezes é sugerido, que essa política atendia fundamentalmente aos interesses da burguesia industrial que, incapaz de impor-se politicamente, utilizava o líder populista (e, conseqüentemente, as massas populares) como anteparo diante da oposição dos grupos agrários. Embora plausível do ponto de vista lógico, esta hipótese não conta com maior apoio na evidência histórica. Por um lado, a burguesia industrial não teve participação intensa na Revolução de 1930; em 1932, a burguesia industrial de São Paulo apoiou o movimento contrário ao governo de Getúlio Vargas e só mais tarde observou-se alguma integração de líderes industriais ao Estado Populista. Por outro lado, a burguesia industrial, embora favorecida por uma política industrializante, tendia a preferir medidas específicas para suas indústrias (como isenção de tarifas e impostos, créditos, proteção etc.). Portanto, a política de desenvolvimento do Estado Populista, na forma como foi implementada, não parece decorrer de pressões e interesses da burguesia industrial nacional.

Uma outra hipótese, a nosso ver mais plausível, pode ser formulada quando se observa que a política industrializante do Estado Populista vem acompanhada (ou é mesmo precedida) por outra política: a de centralização do poder ou, mais propriamente, de “reforço das estruturas do Estado Nacional” (Saes, 1985, Cap. 2). Já no momento imediato à Revolução de 1930, este caráter da política ficou evidente. Principalmente sob o impulso do tenentismo, procurou-se não só a centralização política e administrativa (com o objetivo de contrapor-se ao poder das oligarquias regionais), mas também buscou-se fortalecer o estado nacional: são importantes tanto a construção do aparato burocrático (ministérios, autarquias, empresas estatais, conselhos, comissões, normas burocráticas etc), quanto a consolidação do poder estatal em áreas estratégicas, muitas vezes em oposição ao interesse estrangeiro (como ocorreu com a edição do Código de Águas e do Código de Minas). Com esses dados, é possível definir o significado da política populista:

“A política populista se define, portanto, como uma política de reforço das estruturas do Estado nacional. Todavia, esse reforço se concretiza num contexto histórico preciso, e assume, por conseqüência, uma significação particular e uma forma concreta. Essa especificidade é evidenciada na análise da política do Estado populista, da qual sobressaem, em linhas gerais, duas dimensões. De um lado, o Estado populista se mostra um Estado criador; mediante uma política cada vez mais intervencionista e industrializante, o Estado populista passa à frente das relações de classe e cria uma burguesia industrial capaz, a seguir, de exercer uma pressão contínua sobre seus aparelhos e agências. Tal afirmação, mais que uma hipótese, constitui uma realidade empiricamente comprovada: vários grupos industriais, dentre os mais poderosos da década de 50, foram literalmente criados pelo Estado durante o primeiro período Vargas. De outro lado, o Estado populista caracteriza-se como um Estado mediador. A conquista e a manutenção de uma base social urbana de apoio, bem como a execução de uma política industrializante, levam o Estado a regulamentar ‘precocemente’ as relações de classe em gestação, com vistas a trazer um mínimo de estabilidade ao ‘compromisso’ e a consolidar nos planos econômico e político a burguesia industrial nascente. O Estado populista intervém, portanto, nas relações de classe, integra politicamente a classe operária e, ao mesmo tempo, priva-a de uma expressão política autônoma” (Saes, 1985, p. 93-94).

Definida, de forma ampla, a política populista, cabe indagar novamente a que pressões responde essa política, já que recusamos a hipótese de que tal responsabilidade coubesse à burguesia industrial. Seguindo ainda Décio Saes, cabe retomar aqui o papel das camadas médias urbanas no quadro político posterior a 1930.

É importante distinguir dois grupos dentro das camadas médias urbanas. De um lado, há as “camadas médias tradicionais”, constituídas principalmente pelos profissionais liberais. Este grupo, embora fizesse a crítica do sistema político oligárquico (que não lhe reservava a possibilidade de representação que julgava merecer), não conseguia desvincular-se de forma radical das oligarquias por sua própria origem social, pelas “relações de lealdade” (ou mesmo de dependência) e pelo respeito aos valores tradicionais da sociedade oligárquica. De outro lado, encontramos uma parte das camadas médias – aquela constituída por “trabalhadores assalariados não manuais” – que já se desligara do mundo oligárquico, pois estava integrada ao meio urbano (em grandes empresas, bancos, casas comerciais etc.). Esta parte da classe média urbana (as baixas camadas médias), embora insatisfeita com o sistema político oligárquico, tinha outras inquietações, pois:

“Sua integração à sociedade urbana lhes fazia sentir as necessidades de consumo ‘precocemente’ criadas pelo contato econômico e cultural com as sociedades capitalistas centrais; porém, sua ‘situação de trabalho’ favorecia o desenvolvimento da aspiração a um melhor nível de vida e de consumo. As aspirações das baixas camadas médias colocavam, portanto, objetivamente, através dos seus ressentimentos ou reivindicações, o problema da necessidade da industrialização. Mas o caráter ‘urgente’ dessa mudança impunha condições institucionais precisas à demarcação do processo de industrialização: a construção de um Estado intervencionista e industrializador, capaz de ‘substituir’ a burguesia industrial na condução do processo de desenvolvimento capitalista. O problema é que tal

objetivo não poderia cristalizar-se espontaneamente na massa das baixas camadas médias; ou seja, suas aspirações não se transformariam em vontade política sem a mediação de uma ‘vanguarda’. Foi o tenentismo nacionalista que, ao sustentar a necessidade de um Estado nacional, antioligárquico e centralizado, deu uma resposta a essas aspirações, ainda que em termos indiretos e tipicamente militares” (Saes, 1985, p. 90).

Se o tenentismo foi a força capaz de implementar as bases da política populista, seu desaparecimento enquanto grupo de ação organizado não impediu a continuidade daquela política: outras “categorias sociais de Estado” (técnicos, burocratas, forças armadas) assumiram o populismo enquanto ideologia e o impuseram aos demais grupos sociais integrados ao “compromisso” (as oligarquias agrário-mercantis e a burguesia industrial). Sob esta ótica, evidencia-se que o papel de mediador não cabe apenas ao chefe do Estado (embora ele o personifique) e sim ao próprio Estado expresso pela ação das categorias sociais de Estado.

Cumprir notar também que o populismo, originado no seio das camadas médias urbanas, penetrou a classe operária em sua fase de constituição e se tornou sua forma típica de expressão. Por esse motivo, o operariado transformou-se em personagem fundamental da época populista.

Já nos referimos à instabilidade inerente ao pacto populista em função do compromisso que ele representa. Cabe agora explorar mais a fundo este problema para indicar os limites impostos ao populismo.

A instabilidade do populismo advém de dois conflitos latentes em sua estruturação. Ao nível das classes dominantes, há clara oposição entre os grupos oligárquicos agrário-mercantis de um lado e a burguesia industrial e os demais segmentos sociais que se beneficiam da industrialização, de outro. Ao longo do capítulo, mostramos que medidas de política econômica favoráveis à indústria frequentemente impunham algum ônus às atividades agro-exportadoras. Há mesmo, em nome do liberalismo econômico, algumas tentativas de reverter o sentido da política industrializante. Relembremos que isso ocorreu no início do governo Dutra e também após a morte de Vargas (quando Eugênio Gudin assumiu o Ministério da Fazenda). Esses conflitos, na órbita da política econômica, embora quase permanentes e fontes de crises políticas, não emergiram como razão para a crise final do populismo.

Mas há um segundo conflito latente no pacto populista: é o que decorre da integração das massas populares ao pacto e de seu efetivo controle pelo estado. Como vimos, a integração política das massas populares visava reduzir a instabilidade do “compromisso” populista, à medida que o apoio popular garantiria “legitimidade” ao chefe de estado. Mas a manutenção do “compromisso” exigia o controle, pelo estado, das massas populares, ou seja, a elas não seriam permitidas formas autônomas de mobilização e de manifestação e, em especial, a contestação das relações sociais vigentes. Evidentemente, este “controle” era relativamente fácil no início do período, uma vez que o operariado encontrava-se em fase de constituição (em especial por meio da incorporação de migrantes da área rural). Nessa situação, não existia grande dificuldade para a manipulação das massas populares. É claro, no entanto, que o desenvolvimento industrial e a urbanização promoveram o crescimento quantitativo e o “amadurecimento” dessas massas populares. Conseqüentemente, tornou-se possível também a organização e a mobilização

autônoma desses grupos, o que evidentemente representava uma ameaça às bases sobre as quais se estabelecera o "compromisso".

Referimo-nos anteriormente às organizações trabalhistas paralelas à estrutura oficial que, ao menos em princípio, colocavam em questão o controle do Estado sobre as massas populares. Lembramos também que na área rural surgiram manifestações relativamente autônomas que questionavam as relações vigentes no campo (a exemplo das Ligas Camponesas no Nordeste). Essas diversas formas de mobilização popular apareceram, aos grupos dominantes, como ameaças à "ordem" e os afastaram crescentemente do pacto de poder.

Foi durante o governo Goulart que as condições para a ruptura do pacto populista ganharam força: a crescente mobilização dos trabalhadores urbanos, as propostas de "reformas de base", os movimentos de trabalhadores rurais e a reivindicação de reforma agrária, manifestações de soldados, cabos e sargentos das forças armadas, ações estudantis freqüentes etc., apareciam como ameaças à "ordem" que iam além das condições admissíveis no "compromisso".

O governo Goulart foi, de certo modo, posto diante de um dilema: ou reprimia a mobilização popular para garantir o compromisso ao nível dos grupos dominantes (desfazendo, assim, o vínculo histórico que o unia às classes populares); ou reforçava a ação das classes populares com a certeza de que o pacto populista (como compromisso que envolvia as classes dominantes) estava em vias de ser desfeito.

O golpe militar de 1964 expressou, em última análise, a crise do populismo: grupos agrários, burguesia industrial, classe média tradicional (com o apoio ou a simpatia da Igreja, do capital estrangeiro e do governo americano) promoveram a deposição de Goulart, encerrando mais de três décadas de integração das massas ao processo político. Abriu-se, então, um período de duas décadas de governos militares que correspondem também a uma nova fase no desenvolvimento da economia brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. P. *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro : Campus, 1989.
- BACHA, E., GREENHILL, R. *150 anos de café*. s.l. : Marcellino Martins e E. Johnston, 1992.
- BERGSMAN, J. *Brazil: industrialization and trade policies*. Londres : Oxford University Press, 1970.
- CANDAL, A. A industrialização brasileira: diagnósticos e perspectivas. In: VERSIANI, F. R., BARROS, J. R. M. de. *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo : Saraiva, 1977.
- CASTRO, A. B. de. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro : Forense, 1969.
- DELFINO NETTO, A. O Problema do Café no Brasil. In: PELÁEZ, C. M. (Org.). *Ensaio sobre café e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro : Instituto Brasileiro do Café, 1973.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.
- FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo : EDUSP, 1995.

- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 8. ed. São Paulo : Nacional, 1968.
- _____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. 3. ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1968a.
- _____. *Análise do modelo brasileiro*. 2. ed.. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1972.
- HADDAD, C. L. S. *O crescimento do produto real no Brasil, 1900-1947*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1978.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil, 1930-1970*, 2ª ed.. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1977.
- IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro : Fundação IBGE, 1987.
- LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo : Brasiliense, 1981.
- MALAN, P. S. "Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, B. (Org.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo III, O Brasil Republicano, v. 4, Economia e Cultura (1930-1964). 3. ed.. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1995.
- MALAN, P. S. et al. *Política econômica externa e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro : IPEA/INPES, 1977.
- MELLO, J. M. C. de. *O capitalismo tardio*. 4. ed.. São Paulo : Brasiliense, 1986.
- OLIVEIRA, F. A. *A economia da dependência imperfeita*. 2. ed. Rio de Janeiro : Graal, 1977.
- _____. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 5. ed. Petrópolis : Vozes, 1987.
- ORENSTEIN, L., SOCHACZEWSKY, A. C. *Democracia com desenvolvimento, 1956-1961*. In: ABREU, M. P. et al. *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro : Campus, 1990.
- PELÁEZ, C. M. A balança comercial, a grande depressão e a industrialização brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, nº 1, 1968.
- _____. O acordo interamericano de café e o café brasileiro durante a II Guerra Mundial. In: PELÁEZ, C. M. (Org.). *Ensaio sobre café e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro : Instituto Brasileiro do Café, 1973.
- RANGEL, I. *A inflação brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1963.
- _____. *Recursos ociosos e política econômica*. São Paulo : Hucitec, 1980.
- SAES, D. *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo : T. A. Queiroz, 1985.
- SERRA, J. Ciclo e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L., COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 3. ed. São Paulo : Brasiliense, 1984. v. 1.
- SILBER, S. Análise da política econômica e do comportamento da economia brasileira durante o período 1929/1939. In: VERSIANI, F. R., BARROS, J. R. M. (Org.). *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo : Saraiva, 1977.
- SIMONSEN, R. C. *A evolução industrial do Brasil*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1939.
- _____, GUDIN, E. *A controvérsia do planejamento na economia Brasileira*. Rio de Janeiro : IPEA/INPES, 1977.

SINGER, P. *Desenvolvimento e crise*. 2. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977.

SINGER, O. Interpretação do Brasil: Uma experiência histórica de desenvolvimento. In: FAUSTO, B. (Org.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo III, O Brasil Republicano, v. 4, Economia e Cultura (1930-1964). 3. ed. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1995.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro : Saga, 1969

SUZIGAN, W. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo : Brasiliense, 1986.

SZMRECSÁNYI, T. O desenvolvimento da produção agropecuária, 1930-1970. In: FAUSTO, B. (Org.), *História geral da civilização brasileira*. Tomo III, O Brasil Republicano, v. 4, Economia e Cultura, 1930-1964. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1995.

TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro : Zahar, 1972.

_____. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. 2. ed. Campinas : Unicamp, 1986.

VIANNA, S. B. Duas tentativas de estabilização, 1951-1954. In: ABREU, M. P. et al. *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro : Campus, 1990.

VILLELA, A. V., SUZIGAN, W. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro : IPEA/INPES, 1973.

WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1978.