

Estado e industrialização consciente: 1930 - 1955

PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA*

INTRODUÇÃO

Pode-se afirmar, de um modo geral, que há consenso na literatura acerca de determinadas linhas básicas da economia brasileira do período compreendido entre 1930 e 1955. Embora com diferentes nuances, os analistas vêm salientando o forte impulso à industrialização, que já ganhara destaque na República Velha; o redirecionamento ao mercado interno, sob o impacto da Crise de 29; a diminuição do peso do café na pauta de exportações, cedendo espaço principalmente a outras culturas agrícolas; e, enfim, a urbanização, com o crescimento da população urbana a taxas bem superiores às da população rural, com o aumento numérico e qualitativo dos "segmentos médios" e dos trabalhadores urbanos.

Nosso propósito não é fazer uma descrição do comportamento das principais variáveis econômicas no período, nem com detalhes acompanhar as diversas políticas econômicas implementadas pelo governo, mas chamar atenção para alguns aspectos relevantes da

discussão sobre o desenvolvimento capitalista que a economia brasileira conheceu nestas duas décadas e meia, principalmente sobre o papel do Estado e a consciência (ou não) do grupo dirigente quanto ao sentido e a profundidade das decisões tomadas e suas implicações de longo prazo.

A escolha de 1930 como ponto cronológico inicial não é fortuita, nem se deve a qualquer inércia em rever a periodização da "história econômica", já que seguimos o tradicional corte no tempo da historiografia política. De fato, para explicar as principais mudanças (e continuidades) da economia brasileira no período, o ano de 1930 é de fundamental importância por apontar para modificações políticas de razoável profundidade, ensejadoras de novos grupos emergentes e de nova correlação de forças políticas, as quais imprimiriam novas formas de comportamento no grupo dirigente, principalmente na gestão da economia. As alterações no centro do poder decisório certamente influíram, e de maneira não desprezível, nas linhas definidoras do crescimento econômico verificado a partir de 1933, bastante diversas da época do crescimento "para fora".

1 - A "REVOLUÇÃO" DE 30

Teria o grupo dirigente que assumiu o poder em 1930, com Vargas à frente, propostas

O artigo faz um balanço dos principais marcos da economia brasileira entre 1930 e 1955, mostrando ser este período decisivo para a formação e consolidação do capitalismo no Brasil. Enfatiza o papel da burguesia industrial e do grupo dirigente no referido processo histórico, e defende o empenho consciente de ambos, a partir de meados da década de 1930, como aspecto importante no sentido de sua resultante histórica - a industrialização do país.

* Professor do Departamento de Ciências Econômicas e do Curso de Pós-Graduação em Economia da UFRGS.

visando à industrialização do país, ou mesmo um projeto neste sentido? Tudo sugere que, com exceção de alguns militares que passaram a ocupar postos-chaves com a "Revolução" (em parte os antigos "tenentes"), não havia um conjunto de propostas concatenadas neste sentido, e, muito menos, um projeto. A simples leitura da Plataforma da Aliança Liberal, apresentada por Vargas na Esplanada do Castelo, a 2 de janeiro de 1930, e que consubstanciava as idéias principais da chapa oposicionista, descarta qualquer pretensão de resposta afirmativa à indagação.¹ Permeada de apelos localistas visando a congregar as várias forças a seu lado (obras contra a seca do Nordeste, colonização da Amazônia, ajuda à pecuária do Sul) e de pontos voltados a galgar o apoio de segmentos específicos (modernização do Exército, aparelhamento da Marinha, melhores vencimentos para o funcionalismo público), a Plataforma, em uma primeira visão, mais lembra um típico programa eleitoral da época, centrado em temas jurídico-institucionais e em aspectos de "interesse geral": saúde, educação, transportes, saneamento, colonização. Mesmo assim, permite perceber algumas das concepções econômicas de seus elaboradores.

No centro das preocupações da Plataforma estava o setor primário e, dentro deste, o café, desde logo considerado "o maior e mais urgente" dos problemas do país, dada a queda de demanda e dos preços a nível internacional. A proposta aliancista era *diminuir a intervenção estatal*, mas esta não podia ser confundida com descaso ao setor: ao criticar o intervencionismo, centrava fogo na manutenção "artificial" de preços, propondo como alternativa diminuir os custos de produção: melhoria de transportes, diminuição de impostos e supressão dos intermediários. Esta era em parte a visão dos cafeicultores da época, e a Plataforma cita expressamente parecer do

Conselheiro Antonio Prado, de 1921, neste sentido.

Com forte penetração entre os setores agrários dos estados desvinculados da cafeicultura, a Plataforma não deixou de pregar a necessidade da policultura, permitindo antever certa primazia do mercado interno. Alertava para o perigo da monocultura, mais exposta às crises, e considerava que o maior "problema econômico" do país era produzir muito e mais barato para o mercado interno, deixando para a exportação apenas o excedente. Em síntese, esta proposta importava a inversão da precedência do setor externo sobre o interno, e significava a percepção da perda da hegemonia do complexo cafeeiro. Esta fica ainda mais clara quando observamos que a Plataforma não apenas pregava a primazia do mercado interno e a diversificação agrícola, mas a diversificação na própria pauta de exportações.

Ao contrário da agricultura, a indústria não ganhou um tópico específico para ser tratada na Plataforma, aparecendo nela por três vezes, respectivamente nos itens intitulados "A Carestia da Vida e o Regime Fiscal", "Desenvolvimento Econômico" e "Questão Social".

No primeiro deles, lembrou-se o alto custo de produção e dos fretes, as taxações desordenadas e as "anormalias" decorrentes do protecionismo. Embora este, na verdade, não fosse significativo, a Plataforma tachou a legislação alfandegária de "antiquada, contraditória, complicadíssima e extravagante". Repetindo a velha ideologia agrarista que fazia a diferença entre indústrias "naturais" e "artificiais" de acordo com o uso ou não de matérias-primas nacionais, propunha-se certo protecionismo moderado apenas às primeiras, enquanto as últimas eram tidas como responsáveis pela carestia, pois se preferia importar bens mais baratos e de melhor qualidade a

produzi-los internamente. Em síntese: a "agitação social" então vivida possuía como causa a carestia, e esta se devia ao exagerado protecionismo. Ou ainda: a industrialização acelerada, se dependesse de proteção alfandegária, seria contrária ao "interesse nacional".

Na segunda alusão à indústria voltou-se a criticar as indústrias artificiais, mas já demonstrando a crise desta ideologia, pregou-se a necessidade de a industrialização não se restringir apenas aos bens de consumo, mas chegar ao departamento de bens de capital, destacadamente a siderurgia. A esta associavam-se razões de segurança nacional, mais uma vez demonstrando a intenção de conquistar a aquiescência dos militares para a chapa Vargas-João Pessoa.

Na terceira passagem concernente à indústria, ao tratar da "questão social", brevemente a Plataforma justificou as leis trabalhistas lembrando tratar-se de justo protecionismo ao trabalhador, da mesma forma que já havia para os industriais, "em proveito da fortuna privada".

Se a Plataforma negligenciou a indústria, descartando a hipótese de forte ideologia industrializante em seus elaboradores, não se pode afirmar, todavia, que, de imediato, a excluisse - o que, em parte, deve ser entendido dentro do contexto da época. Embora os industriais reivindicassem protecionismo alfandegário em seus pronunciamentos, geralmente ainda apresentavam uma visão de mundo não de todo desvinculada da ideologia dos setores agrários, considerando, como atestam alguns pronunciamentos mesmo de líderes industriais mais destacados, "que a estrutura econômica do Brasil deveria repousar na cultura da terra".²

Assim, conquanto não encampasse reivindicações imediatas da burguesia industrial, a exemplo da proteção alfandegária, a Plata-

forma acenou para pontos essenciais, de longo prazo, que a beneficiariam *enquanto classe*. Entre estes, cita-se a siderurgia, já mencionada, a "questão social" e a educação profissionalizante. Com respeito à questão social, visava-se a organizar o mercado de trabalho em termos de uma nação "moderna", mas desde logo inspirada na *Carta del Lavoro* italiana; em linhas gerais, propunha-se reconhecer a existência do proletariado, protegendo-o mas subordinando suas organizações ao Estado, dentro da ótica corporativista. Quando à educação profissionalizante, a Plataforma pregou a necessidade de substituir o ensino meramente teórico e preparador de elites, centrado no estudo de línguas, como Francês e Latim, e no de disciplinas como História e Filosofia, por outro, profissionalizante e preparador de mão-de-obra, no qual deveriam ser incluídas disciplinas sobre economia, contabilidade e administração. Esta era uma das mais caras reivindicações dos líderes empresariais, pois freqüentes eram suas queixas de falta de mão-de-obra especializada, principalmente de "pessoal de escritório".

A história da formação da Aliança Liberal e o estudo de sua plataforma não deixa de trazer à tona a correlação de forças políticas que a sustentava. Não excluía o café (vale lembrar o Partido Democrático de São Paulo, oposição ao PRP, que fazia parte dela), mas pretendia fazer uma política econômica diversa da então levada adiante pelo governo. Não apontava para o primado da indústria, embora pretendesse compactuar com ela: defendendo as "indústrias naturais", atrelava os interesses da burguesia industrial aos dos setores agrários. Pretendia fortalecer o mercado interno *vis-à-vis* às exportações, mas a principal polaridade não era esta, mas entre "exclusivismo cafeeiro" e "outras atividades agrícolas", estas últimas defendidas com vigor. Em

um exame mais cuidadoso, pode-se detectar que, se há uma classe, por assim dizer, hegemônica na Aliança Liberal, esta é, sem dúvida, a *burguesia agrária*, em suas diferentes frações: cafeicultores dissidentes, descontentes com a política econômica do governo: produtores de outros bens agrícolas voltados à exportação, como açúcar; e produtores para o mercado interno, como os pecuaristas e agricultores do Rio Grande do Sul. Cada um com razões próprias para opor-se ao governo federal, coube à Aliança canalizar os diversos anseios, contando com a adesão de "segmentos médios urbanos" e parte dos trabalhadores, principalmente com o desenrolar da campanha eleitoral. Tratava-se, pois, de um programa vinculado aos interesses burgueses, procurando acomodar as diversas frações do capital diante de determinadas condições históricas específicas e de certa correlação de forças políticas e, da mesma forma, legalizando os conflitos trabalhistas com o fito de discipliná-los.

A composição da Aliança Liberal, contando com grande parte dos tradicionais políticos da República Velha, mostrando que sua gestação se deu no interior das próprias oligarquias, em nada fere tal conclusão. Os políticos das oligarquias dissidentes expressavam os interesses das classes dominantes de seus estados; e se nestes o peso do setor primário fazia-se sentir com intensidade, a Plataforma não o ocultou. O sistema político da época, assentado nos governadores e nos estados, com praticamente partido único em cada um deles, não deixava alternativa para as diversas frações burguesas senão ingressar em seu PR estadual, o qual se tornava, então, representante do "conjunto" de seu estado. Assim, se os industriais de São Paulo preferiam a chapa de Júlio Prestes à de Getúlio Vargas, em Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba deu-se o contrário. Desta forma, mesmo que

através de seus "segmentos regionais", pode-se dizer que a burguesia industrial participou da Aliança Liberal, embora nestes setores agrários e comerciais fossem ainda dominantes.

Em linhas gerais, estas conclusões válidas para a Aliança Liberal o são da mesma forma para a "Revolução" de 1930, embora o período compreendido da leitura da Plataforma, a 2 de janeiro de 1930, à posse de Vargas como presidente provisório, a 3 de novembro do mesmo ano, seja rico em acontecimentos, principalmente no que tange ao realinhamento das forças políticas: com a derrota eleitoral, em março, muitos partícipes da Aliança preferiram não se engajar na luta por um movimento armado visando a impedir a posse dos eleitos. Os que preferiam esta opção – os autodenominados "revolucionários" – começaram a se aproximar a segmentos das forças armadas, especialmente ao Exército, dando novo perfil à composição dos opositores (e ao futuro governo).

A "Revolução" de 1930, enquanto mais se configure como golpe de estado que revolução, e embora gestada no interior das "oligarquias" e contando com o apoio dos políticos de destaque na República Velha, constituir-se-ia em importante momento do processo de transformação capitalista do país, ou seja, de formação e consolidação do poder burguês. Embora muitos autores prefiram explorar sua conotação burguesa levando em conta seus resultados – as modificações na economia e na sociedade brasileira nas décadas de 1930 e 1940 – quer-nos parecer que este seu caráter já aparece seja na composição da Aliança Liberal, seja em suas propostas. A denúncia do caráter "oligárquico" de seus membros em nada fere tal argumentação: *oligarquia não é classe social* (mas determinada situação de poder, a qual diz mais respeito ao sistema político);

inclusive por não haver dicotomia entre poder oligárquico e classe burguesa, não há por que pensá-los como excludentes.

Não se pretende, com isto, o retorno às antigas teses de Nelson Werneck Sodré e Wanderley Guilherme, os quais consideravam os episódios de 1930 como a revolução burguesa brasileira, mas – e isto precisa ficar bem claro – entrever neste processo a “revolução burguesa industrial”.³ O pressuposto daqueles autores era de que o sistema anterior a 1930 era feudal ou pré-capitalista – exatamente o oposto de nossa concepção, a qual salienta seu lado burguês por contar com a aquiescência de parte das forças políticas e econômicas hegemônicas na República Velha, inclusive da parte dos industriais. Embora não marque a “revolução burguesa” brasileira, o ano de 1930 transpõe como importante momento do processo histórico de Revolução Burguesa, o qual, enquanto processo, ocorreu no tempo e não em determinado ponto do tempo. 1930, assim, representa um ponto de inflexão na história da constituição e da consolidação do capitalismo no país e, enquanto episódio, marca o fim da hegemonia agro-exportadora e o despontar de novas forças políticas e sociais, as quais, alterando a composição do grupo dirigente, influem no sentido de inaugurar um novo tipo de desenvolvimento capitalista.

2 – 1930-1937: DA CRISE À RECUPERAÇÃO

As primeiras medidas do governo empossado em novembro de 1930 diziam respeito ao café, principal produto da balança comercial e responsável, durante os anos 20, por cerca de 70% das exportações brasileiras. Em fevereiro de 1931, o governo comprava parte do café estocado e o retirava temporariamente

do mercado, criando, em contrapartida, impostos para financiar tais operações, dada a dificuldade de conseguir empréstimos externos diante da crise internacional. Assim, determinou o pagamento do imposto de 20%, em espécie, de todo café exportado, e criou, no estado de São Paulo, o imposto de 1 mil réis sobre cada novo cafeeiro plantado. Assim, ao contrário da política geralmente seguida na República Velha, calcada na manutenção de preços e na busca de empréstimos externos, o novo governo procurou conter a expansão da oferta. Somente em São Paulo, em abril de 1931, havia 18 milhões de sacas de café e a safra de 1931-32 era estimada em 17,5 milhões de sacas. Como as exportações estavam por volta de 9,5 milhões, previa-se o excesso de oferta sobre a demanda em torno de 26 milhões de sacas.⁴

O problema do café era de tal gravidade que parece ter o governo entendido ser esforço vão empreender medidas em outras áreas sem iniciar sua intervenção pelo setor cafeeiro. Assim, procurou trazer à esfera do governo federal a competência de estabelecer novas diretrizes e, em maio de 1931, criou o Conselho Nacional do Café. Embora este ainda contasse com forte representação dos estados cafeicultores, em fevereiro de 1933 foi substituído pelo Departamento Nacional do Café, inteiramente subordinado ao governo federal. Este procedimento foi fundamental para ampliar as tarefas do governo no campo econômico, uma vez que se tratava do produto principal da agricultura e das exportações brasileiras.

Em linhas gerais, a política do governo foi não ortodoxa e anticíclica: expandiu gradualmente o crédito, os gastos do governo cresceram, desvalorizou-se a taxa cambial – a despeito dos pronunciamentos oficiais enaltecedores da austeridade.⁵ Embora se detecte o

caráter anticíclico das medidas monetárias, cambiais e fiscais, fica difícil somente através delas verificar até que ponto foram implementadas com este fito – e, mais ainda, se viavam conscientemente a proteger a indústria, a qual iniciaria sua recuperação a partir de 1933. Ainda em 1932, boa parte da expansão monetária e dos gastos públicos deveu-se a dois fatos inesperados, a forte seca no Nordeste e a “Revolução de 1932” em São Paulo, os quais forçaram o governo a tomar medidas expansionistas não planejadas – e até condenadas pelo discurso oficial. Assim, a participação do governo no PNB, que era de 15% em 1929, elevou-se para 21% em 1932, mantendo-se em torno de 20% entre 1933 e 1935, mas caindo a 16,8% em 1936 e 1937.⁶ Da mesma forma, para 1931, 1932 e 1933, a previsão oficial era de saldos positivos quando da elaboração do orçamento, a qual frustrou-se com a presença de elevados déficits – em 1932, o maior deles.⁷

Embora o debate em torno das políticas monetária, cambial e fiscal tenha concentrado a maior parte dos esforços dos economistas voltados ao estudo da economia brasileira na década de 1930, deve-se ter presente que o resgate do sentido da política econômica do governo vai além delas. Assim, sem excluí-las, deve-se investigar outras questões de vulto, inclusive no plano institucional, como as diversas medidas adotadas no que tange ao reordenamento das diversas frações do capital (conflito capital nacional versus estrangeiro, indústria versus agricultura), como do capital em relação ao trabalho (a legislação social). Quanto a essas, desde logo evidenciam-se a extensão e o aprofundamento do intervencionismo, acelerando a burocratização e a centralização na tomada de decisões, as quais emprestariam ao Estado do pós-30 forma bem diversa da encontrada no período precedente. Conquanto na República Velha não se estivesse

diante de um estado absentefista – as políticas de valorização do café vinham de longa data –, a partir de 1930 o intervencionismo não só passou a abranger os diversos segmentos da economia e da sociedade e se expandiu verticalmente em cada setor, incorporando-se ao *modus operandi* do governo, mas transformou-se em ideologia.

O conjunto de órgãos criados pelo governo entre 1930 e 1937 permite visualizar seu empenho no sentido de mudanças em prol da industrialização e da diversificação agrícola. No campo da regulamentação das relações capital/trabalho, já em 1930 criou-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (o “ministério da Revolução”), e o Departamento Nacional do Trabalho em 1931. São de 1934 o Conselho Federal de Comércio Exterior (o qual, entre outras atribuições, cuidava da taxa-ção alfandegária), o Plano Geral de Viação Nacional e a Comissão de Similares, e de 1937 o Conselho Técnico de Economia e Finanças. Voltados ao setor agrícola, criaram-se, além do Conselho e do Departamento Nacional do Café, já mencionados, o Instituto do Cacau da Bahia (1931), o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933), o Instituto de Biologia Animal (1934), o qual se dedicava à pesquisa, e o Serviço de Inspeção e Fomento Agrícolas, vinculado ao Ministério da Agricultura, o qual, ao final de 1932, já contava com 330 campos experimentais com a produção de 600 toneladas de diversas espécies.

Assim, mesmo que inexistisse planejamento no moderno sentido da palavra, a reconstituição histórica leva a crer que o governo seguia suas ações, por convicção ou por imposições conjunturais diante da crise, no sentido de fomentar a industrialização e a diversificação do setor primário – ambas, aliás, consideradas conscientemente como imperativas pelo discurso oficial. A indústria, em par-

ticular, constituiu-se no carro-chefe da recuperação econômica verificada a partir de 1933. Segundo dados de Villela e Suzigan, enquanto no período de 1920-29 79% do produto físico devia-se à agricultura e 21% à indústria, no período 1933-39 a primeira teve sua participação reduzida para 57%, enquanto a indústria atingiria 43%.⁶ A tabela a seguir ilustra os setores que mais cresceram nesta fase de expansão:

TABELA I - BRASIL: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL: 1929-32, 1933-39

	1929-32	1933-39
Indústria Extrativa Mineral	- 6,3	8,1
Indústria de Transformação	1,0	11,3
Minerais não-metálicos	13,3	19,9
Metalurgia	- 3,5	20,6
Papel e Papelão	0,8	22,0
Couro, Peles e 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

FORTE: VILLELA, A.V. & SUZIGAN, W., 1973, P. 211-12.

Além do expressivo crescimento industrial do período 1933-39, a Tabela I mostra as altas taxas observadas nos gêneros não tradicionais, como minerais não-metálicos, metalúrgica e papel e papelão – com taxas bastante superiores à da média da indústria, contrastando com as dos gêneros tradicionais (produtos alimentares, bebidas, fumo, vestuário, calçados, couros e peles), nos quais as mesmas

foram inferiores à média. Assim, embora no conjunto o perfil da indústria brasileira continuasse com a dominância dos bens de consumo, parece inegável que o novo padrão de acumulação induziu à existência de taxas altas de crescimento no departamento de bens de produção; a substituição de importações não se referiu apenas aos bens de consumo devido à queda da capacidade de importar: a produção crescente de insumos básicos e materiais pesados, a taxas sem paralelo e concentradamente no tempo, marcou a recuperação econômica dos anos 30. Somente entre 1932 e 1937 aumentou 240% a produção física de ferro gusa, 123% a de aço em lingotes e 142% a de laminados.⁹ Em parte este acréscimo surpreendente na produção deveu-se à capacidade ociosa existente em vários ramos industriais, legada da década de 20, quando a capacidade instalada crescera, em média, de forma superior à demanda.

O governo procurou atender de perto as reivindicações dos empresários industriais. Em 07/03/1931, pelo decreto nº 19.739, a importação de máquinas para certas indústrias foi proibida, já que dominava no meio empresarial a concepção de que a crise seria mais grave caso novas unidades fossem instaladas. Tal proibição durou até março de 1937. Quanto ao crédito, observa-se sua contenção apenas em 1931, a qual foi substituída por uma política mais frouxa a partir de 1932. As preocupações do governo com o financiamento do setor industrial culminaram em 1937, quando foi criada a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, a qual deveria financiar a criação de novas indústrias e a expansão das já existentes, concedendo empréstimos com prazos de até 10 anos.

Quanto à agricultura, nota-se a queda da participação do café no valor das exportações brasileiras ao longo da década de 1930,

cedendo espaço para outros produtos agrícolas (especialmente o algodão), como mostra a tabela 2.

TABELA 2 - PRINCIPAIS PRODUTOS DE EXPORTAÇÃO DO BRASIL: 1924-1939 (EM %)

	1924-29	1930-33	1934-39
Café	72,5	69,1	47,8
Açúcar	0,4	0,6	0,5
Cacau	3,3	3,5	4,3
Mate	2,9	3,0	1,4
Fumo	2,0	1,8	1,6
Algodão	1,9	1,4	17,6
Borracha	2,8	0,8	1,1
Couros e Peles	4,5	4,3	4,4
Outros	9,7	15,5	21,3

FORNTE: VILLELA, A.V. & SUZIGAN, N., 1973, p. 70.

Ao se analisarem as mudanças nas principais variáveis econômicas a partir de 1930, como as das tabelas anteriores, e, juntamente com estas, a série de pronunciamentos do grupo dirigente (discursos, relatórios, entrevistas, etc.), parece indiscutível que elas não se deram de forma fortuita. Já no início da década de 1930 começara a florescer nova ideologia no meio oficial: a do *desenvolvimento econômico*. Esta nasceu com profunda inspiração no "pensamento autoritário" da época (Oliveira Vianna, Alberto Torres, Plínio Salgado, Paím Filho), pregando a grandeza do futuro da pátria e a necessidade de *despertar para a construção* da nacionalidade. O "pensamento autoritário" propunha a industrialização como saída para o "marasmo" rural e oligárquico que dominava o país e, com seu ufanismo, não dispensou ares nacionalistas. Embora a postura do governo brasileiro nunca fosse de oposição ao capital estrangeiro, sob a inspiração daqueles pensadores e pressão de parte do Exército – ambos por ora ocupando postos-chaves da

máquina estatal no lugar dos antigos políticos "oligarcas" – procurou-se vetar a participação do capital estrangeiro em algumas áreas estratégicas, como na exploração das riquezas do subsolo. Ainda em 1933 previa-se a criação do Instituto de Tecnologia, junto ao Ministério da Agricultura, o qual deveria vincular-se à recém-criada Diretoria de Pesquisas Científicas. Criaram-se, ainda, mais duas diretorias, das Minas e das Águas, e três centros de pesquisas vinculados à extração mineral: Instituto Geológico e Mineralógico, Laboratório Central de Indústria Mineral e Escola Nacional de Química. O Código de Minas e o Código de Águas datam de 1934.

Ainda sob a égide do "pensamento autoritário" e do desenvolvimentismo nascente, procurou-se ampliar a produção no campo siderúrgico, desde logo considerado questão de estratégia militar. Em 1934, em discurso na Vila Militar, Vargas referiu-se à criação, por iniciativa do governo federal, de fábrica de projéteis de artilharia, de materiais contra gases e viaturas, em Curitiba; decretou a criação de fábricas de espoletas e estojos de artilharia e de canos e sabres; ampliou a fábrica de cartuchos de infantaria e o Arsenal de Guerra do Rio Grande do Sul; e, finalmente, mandou técnicos à Europa, a fim de "estudarem os aperfeiçoamentos necessários à indústria militar nascente".¹⁰

Este conjunto de medidas em prol da industrialização ajuda a confirmar a mudança no *sentido* da ação governamental no pós-1930. Dada sua relativa profundidade, alguns autores interpretam-no como certo adiantamento do Estado frente às exigências da burguesia industrial, o que caracterizaria tal processo como uma revolução "pelo alto", ou mesmo "passiva", no sentido gramsciano. Tais teses têm como corolário outra, a da fraqueza (ou até inexistência, no limite) da burguesia in-

dustrial, incapaz de fazer valer seus interesses no aparelho do Estado e/ou de articular um projeto próprio de hegemonia. Ambas as teses, no entanto, não deixam de ser bastante problemáticas, pois subestimam o grau de organização e consciência dos setores industriais, o qual não é negligenciável já na segunda metade da Primeira República. Por outro lado, antes de fazer uma política industrializante capaz de "criar" a burguesia industrial, o grupo dirigente, até para ampliar sua sustentação – as contestações ao novo governo não eram desprezíveis, haja vista a "revolução" de 1932, em São Paulo –, procurou dela se aproximar, trazendo-a ao aparelho do Estado. Os diversos órgãos criados após 1930 atestam não apenas a burocratização e a racionalização na tomada de decisões, mas o *sentido destas*, já que a suas cúpulas foram trazidos empresários, muitas vezes os de maior liderança em seus setores, estabelecendo-se uma ponte direta entre Estado e burguesia industrial. Assim, enquanto as formas e os órgãos de representação tradicionais (eleições, parlamentos) foram-se esvaziando pela política autoritária e centralizadora, novos espaços foram abertos aos setores empresariais – os quais, por serem "especializados", transformavam-se no *locus* privilegiado para canalizar suas aspirações. Quando o peso dos políticos tradicionais e das velhas oligarquias ameaçava renascer com o pequeno ensaio de democratização do período que antecedeu a Constituinte de 1934, o governo, atendendo reivindicações dos próprios líderes industriais, adotou a "representação classista" já na própria eleição para a Constituinte (quando, no mínimo, tal representação deveria ser objeto de decisão da própria Assembléia). Mas, mesmo com sua participação assegurada por decreto, as velhas fórmulas federalistas e liberais não foram de todo apagadas na nova Carta, a qual propunha novamente fortalecer

as representações parlamentares e eletivas, em detrimento dos órgãos especializados. O golpe do Estado Novo, a 10 de novembro de 1937, selaria definitivamente os compromissos entre Estado e industrialização.

3 - O ESTADO NOVO

Em linhas gerais, no período conhecido como Estado Novo (1937-1945), as tendências mais marcantes da economia e da política brasileiras verificadas de 1930 a 1937 mantiveram-se e aprofundaram-se. O golpe suprimiu todos os partidos e eleições, fechou o poder legislativo em todos os níveis e extinguiu por completo a federação, com a nomeação de interventores nos estados. Por outro lado, o grupo dirigente passou a entender como prioridade o "desenvolvimento nacional", o qual se julgava dever guiar-se por normas técnicas e científicas e isento de critérios regionais ou resultantes de injunções políticas.

Inúmeros foram os organismos criados neste período com o propósito de acelerar a "modernização", ou seja, a industrialização e a diversificação agrícola, ou ainda o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas em consonância com o processo iniciado nos anos imediatamente anteriores. A simples leitura do nome dos órgãos revela a preocupação governamental com as diversas áreas que, conjuntamente, deveriam ser modificadas e/ou incentivadas frente ao novo tipo de desenvolvimento capitalista que se inaugurava. A maioria deles dizia respeito diretamente à indústria e às riquezas estratégicas (Conselho Nacional do Petróleo, Aparelhamento de Defesa, Conselho de Águas e Energia, Comissão de Defesa da Economia Nacional, Fábrica Nacional de Motores, Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, Companhia Siderúrgica Nacio-

nal, Comissão de Combustíveis e Lubrificantes, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, Comissão do Vale do Rio Doce, Companhia Nacional de Alcalis, Serviço Social da Indústria - SESI, Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial). Alguns voltavam-se ao fomento de culturas específicas (institutos do mate e do pinho, Serviço Nacional do Trigo) e, outros, à racionalização administrativa e de tomada de decisões (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, Plano de Obras Públicas, Conselho Nacional de Ferrovias, Coordenação de Mobilização Econômica, Comissão de Planejamento Econômico, Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC).

Embora continuasse inexistindo planejamento, o governo agiu com relativa coerência com suas propostas econômicas já detectadas na fase anterior, concatenando suas ações *como se houvesse um projeto explícito e delineado* em suas linhas básicas. Assim, em 1937, Vargas asseverava que a despeito da "inevitável dispersão de alguns esforços, consequência da diversidade de problemas que o Governo tinha de pôr em equação e encaminhar, *existe realmente um plano de conjunto* que exige continuidade e perseverança, sem prejuízo das modificações aconselhadas pela experiência e impostas pelas circunstâncias".¹¹

Apesar do empenho consciente do governo com o fito de acelerar a industrialização e incentivar a policultura, em parte seus objetivos frustraram-se com a deflagração da II Guerra Mundial. A economia brasileira continuou crescendo, mas com a taxa média anual de 3,6% no período 1940-45, contra 5% entre 1933-39 (os dados referem-se ao Produto Nacional Bruto). Esta desaceleração das taxas de crescimento deveu-se, em boa medida, à indústria, cujas taxas de crescimento durante a

guerra reduziram-se à metade das observadas no período 1933-39.

Entre as causas da desaceleração do crescimento industrial aponta-se, geralmente, a dificuldade de importação de *inputs*. Ao mesmo tempo, o período caracterizou-se pela recuperação dos preços internacionais do café e pela relativa diversificação da pauta de exportações, ocasionando grandes saldos na balança comercial. Estes saldos, que obrigaram o governo a recorrer a vultosas emissões para a compra de cambiais de exportação, explicam em parte a inflação verificada na época da guerra.

O financiamento às atividades produtivas era atendido pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, a qual, na verdade, iniciou suas atividades durante o Estado Novo, concedendo empréstimos a juros baixos (inicialmente com prazo de cinco anos, posteriormente prorrogado a dez anos) para aquisição de máquinas e equipamentos, passando a exercer funções de banco de desenvolvimento industrial.

A "modernização" conhecida pelo país, na concepção do governo, passava a exigir medidas correspondentes nas áreas monetária e financeira. Desde logo, vê-se o abandono de antigas concepções ortodoxas, enraizadas nas elites dirigentes, como o dogma do equilíbrio orçamentário, as "finanças sadias" e o saneamento do meio circulante, os quais seriam em parte negligenciados como norma de administração em prol da política desenvolvimentista. Contrariando o pensamento até então dominante, Vargas frequentemente ponderava que "restrição ao volume total de crédito de um país significa, automaticamente, diminuição da produção, queda de preços, ou esses dois fenômenos simultaneamente".¹² Segundo pronunciamentos presidenciais, nota-se, ainda, a tentativa de criar um Banco Central, afinal

frustrada; entretanto, em 1945 apareceria a SUMOC, que, juntamente com o Banco do Brasil, passou a dividir as funções de controle da moeda e do crédito.

O programa de crescimento acelerado e modernizante desta época contou com o apoio decidido da burguesia industrial, da qual o Estado Novo não deixou de ser a expressão. Em seus diversos organismos vinculados ao Poder Executivo, as "classes econômicas" da nação eram ouvidas e tomavam decisões de curto e longo prazos.

A burguesia agrária não foi excluída do pacto de poder: o governo procurou atender também seus representantes dentro dos referidos órgãos especializados. A proposta governista, pelo que se depreende, era compactuar com os setores agrários e com os antigos políticos tradicionais, em parte atraídos pelo oficialismo. Entretanto, vários segmentos seus continuaram em oposição ao governo, principalmente os grupos importadores e exportadores – a burguesia compradora –, por certo a fração burguesa mais prejudicada com a política de "desenvolvimento econômico". Quanto à burguesia agrária em si, nota-se, antes de tudo, sua divisão, não constituindo um bloco coeso nem contra nem a favor do governo.

Na verdade, o "plano" do governo não excluía a agricultura, nem poderia abandoná-la: diante da proposta de crescimento industrial intenso, urgia também modernizar-se a agricultura, a qual deveria crescer em produção e produtividade. Assim, a produção para o mercado externo era considerada importante por gerar as imprescindíveis divisas necessárias à importação de máquinas, equipamentos e insumos básicos. A agricultura para o mercado interno era crucial não só por fornecer matérias-primas à indústria, mas por incidir diretamente no custo de vida, ou seja, no custo de reprodução da força de trabalho. Fica clara,

não obstante, a forma com que a agricultura se inseria no novo desenvolvimento capitalista: se sua expansão era permitida, ou mesmo desejada e incentivada, é porque estava presa às próprias necessidades de acumulação do setor industrial. Tratava-se, pois, de uma *integração subordinada*, a qual implicava, por certo, o atendimento de algumas de suas reivindicações específicas, mas sepultando definitivamente o antigo modelo agroexportador, quando estes eram capazes de exercer sua hegemonia. Esta situação explica em parte a divisão da burguesia agrária, capaz de engajar-se nos partidos oposicionistas "liberais" ao final do Estado Novo, como UDN, PL e PR, ao mesmo tempo em que se destacavam representantes seus na formação dos partidos de apoio a Vargas, como PSD e PTB.

Ao lado da política desenvolvimentista, o Estado Novo cuidou de regularizar as relações capital/trabalho, também continuando a obra iniciada após 1930. Deste ano até aproximadamente 1943, as leis dirigiram-se, sobretudo, a organizar a estrutura sindical, definindo as regras de funcionamento das burocracias sindicais. A Constituição outorgada por Vargas em 1937, por sua vez, em seu artigo 136 considerava o trabalho um *dever social*, e em seu artigo 139 proibia greves e *lock-outs*, declarando-os "anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional". Por seu turno, o Decreto-Lei nº 1402 estabeleceu a unicidade sindical, impedindo o reconhecimento de mais de um sindicato por profissão numa mesma localidade. Para funcionar, os sindicatos precisariam de "cartas de reconhecimento" concedidas pelo Ministério do Trabalho, que poderia cassá-las em casos de "descumprimento das leis". Em 1940, novo Decreto-Lei, o de nº 2377, criava o imposto sindical, o qual correspondia a um dia de tra-

balho anual de cada trabalhador, devendo ser pago ao sindicato de sua categoria profissional – mesmo que não fosse sindicalizado. Finalmente, em 1943, surgia a Consolidação das Leis do Trabalho, reunindo em um só volume todas as leis trabalhistas até aquele ano.

Por outro lado, o Estado Novo viria a concretizar antigas reivindicações operárias: reconhecimento dos contratos coletivos de trabalho, repouso semanal aos domingos, direito de "licença anual remunerada" após um ano de serviço, indenização para dispensas sem motivo, salário mínimo e jornada de oito horas. Estas sofreriam sérias resistências no meio empresarial, e muitas delas foram ignoradas na prática. A lei do salário mínimo, por exemplo, ilustra perfeitamente as dificuldades enfrentadas para ser de fato introduzida na legislação: constava já da plataforma da Aliança Liberal, e seu primeiro ante-projeto data de 1931. Em 1934, a Constituição consagrou-o como Lei, mas somente em 1936 instituem-se comissões para seu estudo, uma vez que os salários mínimos deveriam ser regionais. Em 1938, foi regulamentado mas não entrou em vigor, e somente em 1940 saiu a primeira tabela do salário mínimo, a qual foi arbitrada pelo governo após inúmeras e cansativas reuniões com empresários e alguns líderes sindicais.

A partir da segunda metade do Estado Novo, a Legislação do Trabalho, uma vez consolidada a estrutura sindical estabelecida em Lei desde 1930, passou a consagrar os "benefícios" aos trabalhadores. O firme propósito do governo em levar adiante leis como a do salário mínimo, jornada de oito horas e repouso remunerado afastou-o de parte dos líderes empresariais, e alguns deles gradualmente foram-se transferindo para as hostes oposicionistas. A partir de 1943, já certamente prevendo o final da guerra e a volta a um regime de tipo democrata-liberal, Vargas iniciaria

sua aproximação aos sindicatos e aos trabalhadores. A data de 1º de Maio, nos anos anteriores comemorada em gabinetes palacianos, passou a ser festejada em grandes comícios, em estádios de futebol, e ainda naquele ano o governo iniciou forte campanha pela sindicalização em massa. 1943 marca, assim, o aparecimento do que se convencionou chamar de populismo, espécie de política na qual o chefe de Estado estabelecia comunicação direta com a massa de trabalhadores e apoiava-se em parte nos sindicatos, atrelados ao Estado pela legislação da década precedente. O populismo substituiu o corporativismo enquanto prática política e ideologia, mas o supunha: a aquiescência dos líderes sindicais ao governo, além de respaldada nos "benefícios" da legislação social que apareceriam principalmente após 1943, repousava nas leis introduzidas de 1930 àquele ano, mais voltadas a organizar a estrutura sindical.

Assim, nos anos derradeiros do Estado Novo, nota-se o alvorecer do *trabalhismo* de Vargas, com suas duas faces: a desenvolvimentista e a populista. A primeira apontava para a máxima acumulação para o capital, e a segunda consistia na promessa de que, concomitantemente àquela, haveria relativa distribuição, ou seja, o proletariado não seria excluído dos frutos de tal desenvolvimento. A difícil compatibilização entre ambas em uma sociedade de capitalismo retardatário e dependente está na raiz da futura crise do populismo, mas, de forma embrionária, encontra-se já na derrubada de Vargas pelos militares, em outubro de 1945.

4 – 1946-1955: RUMO À HEGEMONIA INDUSTRIAL

Apesar da diminuição do ritmo de crescimento industrial durante a época da II Guerra,

em 1945 já eram visíveis as alterações na economia brasileira, aceleradas a partir de 1930. As mudanças estruturais refletiram-se na balança comercial, com a relativa diversificação das exportações, mas principalmente no lado das importações: a importação de bens de consumo, que perfazia 36,9% do valor das importações no início do século, alcançaria apenas 12,6% no período da II Guerra, após estar em torno de 17% ao longo da década de 1930. Em contrapartida, nos anos 1940-45, 21,5% das importações devia-se a bens de capital, quando um terço desta porcentagem verificava-se no período 1901-07 e 11% nos anos 1930-32.¹³ O governo do Estado Novo, ao que tudo indica, pretendia continuar aprofundando tais mudanças; em janeiro de 1944 anunciou-se um plano quinquenal, permeado de certo "nacionalismo" desenvolvimentista, centrado no objetivo de construir novas indústrias básicas e investir em infra-estrutura.

O período do governo Dutra (1946-50) é ainda bastante controverso na literatura, principalmente no que tange à continuidade ou ruptura da orientação da equipe governamental com relação às principais diretrizes do Estado Novo, entre as quais a ênfase ou não ao desenvolvimento e à indústria. Assim, nos primeiros anos do governo Dutra houve uma política de liberação das importações, esgotando as reservas acumuladas durante a II Guerra, mas, em consequência, já em meados de 1947, com a volta do estrangulamento externo, instituiu-se uma política de controle cambial, pela qual manteve-se fixa a taxa de câmbio. As importações, por seu lado, dependiam de licenças especiais, privilegiando-se nestas as que diziam respeito a bens de capital e insumos básicos necessários à industrialização. A política de taxa de câmbio fixa beneficiou os grupos exportadores de café a curto prazo, dada a posição quase monopolista do Brasil a nível

mundial; mas com a elevação dos preços internos e a manutenção da taxa cambial por vários anos, até 1953, passou esta a ser verdadeiro mecanismo de proteção ao setor industrial, principalmente se levarmos em conta a dificuldade de obter licenças para importar bens de consumo, duráveis ou não, mesmo os que não encontravam similar na economia doméstica.

A crise do balanço de pagamentos aguçou-se durante o governo Vargas (1951-54), principalmente pela escassez de divisas conversíveis, pois justamente os saldos negativos provinham das relações comerciais com países de moeda forte. Os atrasados comerciais avolumavam-se, chegando em 1953 a 700 milhões de dólares. Além disso, as relações com os Estados Unidos problematizavam-se, com críticas ao "nacionalismo" e ao populismo de Vargas, avultadas ao final do ano de 1952 com a eleição para a presidência dos Estados Unidos do republicano Eisenhower. Ao contrário de Truman, a quem sucedeu, Eisenhower pressionava pelo alinhamento automático da América Latina à política externa norte-americana, e entendia ser tarefa da iniciativa privada, e não do governo dos EUA, o financiamento aos países aliados. A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, a qual previa vultosas somas a serem negociadas de governo a governo, para financiar projetos de desenvolvimento, como desejava Vargas, praticamente deixou de existir com essa decisão e, em 1953, o Eximbank suspendeu o envio da segunda parcela de um empréstimo, antes acertado, de 300 milhões de dólares.

A crise do balanço de pagamentos forçaria o governo a adotar uma série de medidas, entre as quais a Instrução 70 da SUMOC, de 9 de outubro de 1953. Apesar de a maioria dos autores entenderem-na como ortodoxa e contrária aos interesses industriais e desenvolvimentistas, nossa visão não converge para esta

linha de interpretação. Que seria, neste contexto histórico, uma política econômica ortodoxa? Certamente esta passaria por uma desvalorização substancial do cruzeiro, com a adoção de uma política cambial "realista", ou, o que significaria praticamente o mesmo em situação de escassez de divisas, a liberalização do mercado de câmbio e das importações e exportações. O governo, não obstante, optou por maior intervencionismo, restabelecendo o monopólio cambial do Banco do Brasil e adotando o sistema de leilões de câmbio para as importações. Estas passavam a diferenciar-se em faixas de acordo com sua *essencialidade*, a qual era estabelecida segundo o critério da necessidade ou não de importações para a indústria e a agricultura domésticas.

O governo, portanto, adotou um sistema de taxas múltiplas de câmbio, em favor dos interesses industriais e desenvolvimentistas. Este significava uma violenta desvalorização cambial para os bens "não essenciais", impedindo na prática sua importação. Os industriais, entretanto, via de regra criticaram a Instrução 70, pela simples razão de que preferiam o regime anterior, com taxa de câmbio única e sobrevalorizada, a qual garantia importações baratas. Ou seja: pretendiam que a política econômica anterior continuasse, ignorando o estrangulamento cambial, o que não poderia ser negligenciado pelo governo. Este, mesmo contrariando as expectativas industriais, por imposição das circunstâncias, introduziu o sistema de leilões de câmbio, procurando administrar a escassez de divisas – mas sem comprometer o crescimento industrial. As indústrias importadoras de bens de capital e insumos básicos, ao terem a garantia de taxas de câmbio mais altas, acima da média, estavam na verdade recebendo uma espécie de protecionismo ou subsídio, pagando menos pela crise cambial.

As considerações sobre política cambial trazem à liça os setores burgueses que se colocavam ao lado do segundo governo Vargas e os que lhe faziam oposição. Tudo parecia levar a crer que, em questões de política cambial, os setores agrários e exportadores deveriam opor-se ao governo, defendendo desvalorizações cambiais, ao contrário da burguesia industrial e dos importadores. Esta, entretanto, não coincide com a "lógica" histórica, o que, aliás, entra em choque com a antiga tese segundo a qual havia uma aliança do imperialismo com os latifundiários para derrubar Vargas e impedir a industrialização do Brasil.¹⁴ Em linhas gerais, *as burguesias industrial e agrária, através de suas entidades de classe, colocavam-se na defesa do governo; o comércio exportador e importador, a burguesia compradora, na oposição.*

O comportamento da burguesia agrária é essencial para entender esta questão. Há que se ponderar, inicialmente, o peso político destes setores na representação parlamentar e no controle do voto – importante para a própria eleição de Vargas, uma vez que setores expressivos do PSD abandonaram o candidato do partido para apoiá-lo, em 1950 (Vargas havia sido lançado pelas legendas do PTB e PSP). Além do mais, como já se mencionou anteriormente, não se detecta uma exclusão da agricultura do projeto desenvolvimentista. Se era preciso o Estado intervir na economia e investir em setores estratégicos para vencer os *pontos de estrangulamento* – como afirmam os relatórios oficiais –, do ponto de vista da indústria, o principal ponto de estrangulamento existente *era a própria agricultura*, a qual deveria modernizar-se para cumprir eficientemente suas novas funções sem afetar a acumulação industrial.

Se os grupos agrários voltados ao mercado interno possuíam sobejas razões para

cerrar fileiras ao lado do governo, também os produtores de bens agrícolas exportáveis o fizeram. Brito Jr., apoiado em trabalhos de Sérgio da Silva, defendeu esta tese, enfocando basicamente o comportamento dos cafeicultores através de artigos da Revista da Sociedade Rural Brasileira.¹⁵ O principal alvo de crítica dos cafeicultores não era o governo, mas os comerciantes exportadores, os quais, ao formarem um oligopsonio, manobravam os preços pagos pela saca de café internamente. Uma desvalorização cambial, neste contexto, era tida como capaz de afetar positivamente a taxa de lucro destes grupos, mas pouco alteraria a receita dos produtores. Além do mais, estes sentir-se-iam prejudicados quando da compra de máquinas e insumos do exterior. Os cafeicultores, assim, enxergavam-se mais como importadores que como exportadores – e, desta forma, tendiam a aceitar a política econômica do governo, ao lado da burguesia industrial.

Os setores importadores, por seu turno, preferiam a liberdade de comércio, o fim do sistema de licenciamentos e/ou leilões de câmbio com taxas múltiplas. Exatamente os bens capazes de garantir mais altas margens de lucro – os de consumo duráveis – eram praticamente proibidos de importar pela política oficial. Assim, o comércio importador/exportador (muitas vezes nas mãos das mesmas empresas) preferia denunciar a "industrialização a qualquer custo" e o excesso de burocracia, e responsabilizavam a política econômica pela inflação, advogando o liberalismo no comércio internacional e a contenção dos gastos do governo como medidas para eliminá-la.

A não ortodoxia do governo mostrava-se não apenas quanto às intenções, mas no próprio resultado da política econômica. No período 1950-51 houve forte crescimento industrial, acompanhado pela agricultura, embora

a taxas bem mais baixas. Em parte esta disparidade deveu-se às condições climáticas – como é comum no setor agrícola; em 1951, por exemplo, estas afetaram a produção de café, mantendo-a praticamente estagnada, e ensejaram a quebra das safras de algodão e cacau. A tabela 3 mostra as taxas de crescimento setoriais e total do produto real entre 1950 e 1954.

TABELA 3 – TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAIS DO PRODUTO REAL SEGUNDO SETORES DA PRODUÇÃO: BRASIL, 1950-54 (1949 = 100)

Anos	Agricultura	Indústria	Serviços	Total
1950	1,5	11,3	7,1	6,5
1951	0,7	6,4	9,9	5,9
1952	9,1	5,0	10,8	8,7
1953	0,2	8,7	0,0	2,5
1954	7,9	8,7	13,0	10,1

FONTE: Conjuntura Econômica, 1973, v. 27, n. 12.

As altas taxas de crescimento contrastam com a crise política que o segundo governo Vargas passou a enfrentar, principalmente a partir de 1953. A raiz destes conflitos reside menos no "nacionalismo" de Vargas e nas reações dos grupos dominantes frente à postura do governo diante da "Campanha do Petróleo" que na relação entre este e os trabalhadores. Embora a política populista não prevesse qualquer plano explícito visando à distribuição de renda, o salário mínimo passou a ser considerado ponto importante da aliança entre o governo e os sindicatos. O último aumento do salário mínimo ocorrera ainda no Estado Novo, em 1943, passando congelado por todo o governo Dutra. Em 1952, Vargas elevou-o nominalmente a níveis não desprezíveis: em São Paulo e Rio de Janeiro alcançou a porcentagem de 300%. Em termos reais não houve aumento, mas, tão-somente, a recupe-

ração de seu valor de 1940. Ignorava-se ainda totalmente o aumento de produtividade, a qual, ente 1940 e 1952, elevou-se em quase 50%.¹⁶

A despeito da elevação nominal do salário mínimo e da influência oficial nos meios sindicais, o ano de 1953 começaria com diversas greves, entre as quais a dos trabalhadores da indústria têxtil do Rio de Janeiro, os quais reivindicavam 60% de aumento. Em março de 1953, irrompeu em São Paulo a maior greve até então conhecida no país, envolvendo 300 mil trabalhadores, entre metalúrgicos, marceneiros, gráficos e têxteis. Diante dos movimentos paredistas, o governo oscilava entre compactuar com os trabalhadores ou reprimi-los. A hesitação oficial em parte se explica pelo caráter inovador e surpreendente das greves, as quais *feriam o populismo em seu sustentáculo: o atrelamento sindical ao Estado*. Diante da ameaça de perder o controle do meio sindical, responsável, em boa medida, pela tolerância empresarial ao populismo, o governo nomearia João Goulart para ministro do Trabalho, presidente nacional do PTB e com forte penetração entre os "pelegos" – líderes classistas aliados ou simpáticos ao governo. Goulart retornaria à política de sindicalização em massa e passou a defender novo aumento do salário mínimo, da ordem de 100%, com o que se esperava não só recuperar ao salário mínimo o seu valor real inicial, mas incorporar os ganhos de produtividade.

Em fevereiro de 1954, por pressão militar, Goulart saiu do ministério, mas a 1^o de maio de 1954 o governo anunciava o aumento de 100% no salário mínimo e, juntamente com este, verdadeiro "pacote" de propostas para a área trabalhista, ampliando o número de trabalhadores atendidos pelos benefícios previdenciários, dando fim ao limite do valor das pensões, reduzindo a idade de aposentadoria

para profissões insalubres, criando o auxílio-matrimônio, incluindo profissionais liberais autônomos, domésticos e trabalhadores rurais no sistema de previdência, criando a Carteira do Trabalhador Rural e, finalmente, a participação dos contribuintes na gestão dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, através da eleição de parte dos membros de seus conselhos fiscais pelos próprios trabalhadores.

Este conjunto de propostas encontrou barreira intransponível no meio empresarial e precipitou a crise política, levando ao trágico desfecho do suicídio de Vargas. Assim, o populismo conhecia sua segunda grande crise (a primeira foi a derrubada de Vargas, em 1945), voltando-se contra o mesmo os próprios setores que até então dele se haviam beneficiado, como a burguesia industrial. Entretanto, de 1930 a 1955 o Brasil passara por um crescimento industrial intenso, sem similar na América Latina, e consolidaria a supremacia do mercado interno sobre o setor exportador. O café ainda era destacadamente o principal produto das exportações brasileiras, mas o complexo cafeeiro deixara de ser o centro dinâmico da economia.

5 – CONCLUSÃO

Parece claro que, caso quisermos, em termos mais amplos (mas nem por isso menos definidores), detectar o sentido da atuação do Estado e da política econômica ao longo das duas décadas e meia aqui analisadas, este se refere ao empenho com o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, ou, o que não deixa de ser sua mesma face, com a expansão e a consolidação do poder burguês. Tal sentido já pode ser detectado na República Velha, ainda sob a hegemonia das burguesias agrária e comercial, mas a partir de 1930 ganhou impulso

e, num processo gradual mas persistente, com marchas, contramarchas e alterações na correlação de forças políticas, implicou mudanças estruturais, de longo prazo, as quais transfeririam ao setor industrial a responsabilidade crescente de liderar a acumulação e manter os níveis de renda e emprego da economia.

Nota-se, a partir de meados da década de 1930, a consciência do grupo dirigente, ou pelo menos de parte significativa de seus membros, das novas tarefas que caberiam ao Estado nesta etapa do desenvolvimento capitalista brasileiro. Consciência, ademais, manifesta não apenas na política econômica em sentido estrito (monetária, cambial e fiscal), mas na definição das áreas em que caberia ao Estado atuar, na criação de órgãos novos no aparelho estatal, no aparecimento de novas leis e novos códigos que forneceriam o arcabouço jurídico para as novas articulações entre as diferentes frações do capital, e deste com o trabalho. Apesar de realçarmos a importância do grupo dirigente e sua consciência – também crescente ao longo do processo –, procuramos entender o Estado do pós-1930 dentro da dinâmica das classes sociais, por isso pretendemos detectar, em cada conjuntura, quais as frações de classe que sustentavam o governo ou que a ele se opunham. Esta linha de interpretação, que vincula a atuação do Estado à dinâmica das classes sociais, embora clássica nas literaturas econômica e sociológica, em parte vem dando espaço, na análise da economia brasileira do período, a outra – às vezes não de todo a ela excludente, mas que procura enfatizar a autonomia do Estado e da burocracia, advogando, em menor ou maior grau, a industrialização como resultado da política do grupo dirigente, subestimando a organização da própria burguesia industrial. Esta é vista geralmente como fraca e incapaz de fazer valer seu projeto de hegemonia no aparelho

estatal. Em suas versões mais elaboradas, esta linha de interpretação procura entender o período de 1930 a 1955, ou parte deste, como “revolução pelo alto”, “passiva” ou “estado de compromisso” – e, mesmo que desta forma não se ignore o *sentido* da política econômica e da ação do Estado antes apontado, acaba-se, mesmo sem intencionalidade, numa concepção na qual ressaia a precedência do Estado sobre a sociedade.

Ao procurarmos resgatar a correlação de forças políticas como capaz de “moldar” as linhas definidoras do período, procuramos, embora de forma sintética, averiguar por que as mudanças foram as efetivadas e não outras. Assim, vemos que a política cambial alterou-se: enquanto antes de 1930 voltava-se basicamente a sustentar as exportações e as finanças do governo federal, após aquele ano passou a proteger mais de perto os interesses da indústria, sobrevalorizando a taxa de câmbio e impondo restrições à importação de alguns bens. Do mesmo modo, enfraqueceram as concepções ortodoxas em matéria de política monetária e de gastos, e a política fiscal gradualmente passou a ser percebida como capaz de ajudar no fomento ao “desenvolvimento econômico” e à industrialização, função esta que acabou prevalecendo sobre as antigas controvérsias entre os bacharéis sobre “justiça tributária”.

O sentido das mudanças, entretanto, não apaga as não menos destacadas continuidades. Dentre estas, a permanência da concentração da renda, da riqueza e do poder, a não alteração da estrutura de posse da terra e a manutenção da *excludência* – uma vez que grande parte da população ficou à margem do desenvolvimento capitalista, não participando “do mercado” seja como consumidor, seja como vendedor da força de trabalho.

Mas mesmo as continuidades não deixam de descortinar a *mudança das formas* através das quais historicamente elas se reproduziram. Assim, por exemplo, não se alterou a estrutura de posse da terra, mas a inserção dos setores agrários no bloco do poder mudou, tendo de compartilhá-lo mais intensamente com outras frações burguesas. A concentração da renda e do poder certamente foi assegurada sob novas condições, com o crescimento do proletariado, das classes médias e da urbanização, e sob a égide da legislação trabalhista.

E, neste sentido, pode-se afirmar que as *mudanças das formas revelam o limite das transformações e o alcance das continuidades*; e por isso, elas não deixam de ser *história do próprio processo*.

NOTAS

- ¹ Veja-se a plataforma da Aliança Liberal em: Vargas, Getúlio. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1938, v. 1, p. 19-54.
- ² A expressão é de Roberto Simonsen. Veja-se: Lima, Heitor Ferreira. *História do pensamento econômico no Brasil*. São Paulo, Nacional, 1976. p. 161.
- ³ Veja-se: Guilherme, Wanderley. *Introdução ao estudo das contradições sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, ISEB, 1963; e Sodré, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. 8.ed. São Paulo, Brasiliense, 1973.
- ⁴ Villela, Anibal V. & Suzigan, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973. p. 92.
- ⁵ Para o debate sobre a economia brasileira nos anos 30, veja-se os textos clássicos de Celso Furtado, nos capítulos 31 a 33 da *Formação econômica do Brasil*, e os de Peláez, como os inseridos em sua *História da industrialização no Brasil* (Peláez, Carlos Manuel. São Paulo, ANPEC, 1972). A síntese do referido debate encontra-se em: Diniz, Eli, *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. p. 50-78; Suzigan, Wilson. Notas sobre o desenvolvimento no Brasil na década de 30. *Revista de Economia Política*. São Paulo, Brasiliense, 4(1):137-43, jan./mar. 1984; Cano, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo, Global, Campinas, UNICAMP, 1985. p. 166-81; e Fonseca, Pedro Cezar Dutra. A ortodoxia posta em questão: a política econômica e a percepção governamental da crise dos anos 30 no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 7(1):125-43, 1986.
- ⁶ Ver: Silber, Simão. In: Versiani, F. & Barros, J.R. *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo, Saraiva, 1977. p. 197-9.
- ⁷ Centro de Estudos Fiscais, IBRE/FGV, apud Villela, A.V. & Suzigan, W., op. cit., p. 185.
- ⁸ Id., p. 180.
- ⁹ Veja-se: Aureliano, Liana M. *No limiar da industrialização*. São Paulo, Brasiliense, 1981. p. 123-32.
- ¹⁰ Vargas, Getúlio. Op. cit., v. 3, p. 164.
- ¹¹ Vargas, Getúlio. Op. cit., p. 25.
- ¹² Id., v. 6, p. 82.
- ¹³ Villela, A. & Suzigan, W. Op. cit., p. 72.
- ¹⁴ Veja-se nota nº 3.
- ¹⁵ Brito Jr., Armando. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. 2.ed. São Paulo, Brasiliense, 1984. (Col. Tudo é História).
- ¹⁶ Dados do DIEESE. O crescimento do PIB per capita foi usado como proxy de produtividade.