



1290000643



TCC/UNICAMP F382g

RENATO ALEXANDRE LOUREIRO RAMOS FÉRIS

**"GETÚLIO VARGAS E O ESFORÇO
DESENVOLVIMENTISTA"
(1930 - 1954)**



Monografia apresentada ao Instituto de Economia da
Universidade Estadual de Campinas como pré-
requisito para graduação em Ciências Econômicas.

ORIENTADOR : PROF. DR. WALDIR JOSÉ DE QUADROS ✓

BANCA : PROF. PLÍNIO DE ARRUDA SAMPAIO JÚNIOR

CAMPINAS - DEZEMBRO 1997 ✓

TCC/UNICAMP

F382g

IE/643

CEDOC/IE

À memória de

**Joaquina dos Santos Fajardo Gomes,
minha avó, com quem aprendi a admirar
o presidente Getúlio Vargas.**

Para meus pais, José Ricardo e Maria Isabel,
meus irmãos, Ricardo e Daniela e para Andréa,
minha namorada. Também para Waldir Quadros,
orientador que tanto iluminou meus caminhos,
principalmente nos momentos mais difíceis.

Índice

Introdução	pg 01
------------------	-------

Capítulo 1 - Getúlio Vargas e o Estado Desenvolvimentista no Brasil

1.1- Carlos Lessa x Sônia Draibe - Diferentes visões a respeito do avanço da política desenvolvimentista e da importância de Getúlio Vargas nesse processo.....	pg 09
1.2- O Momento histórico e a importância do Estado no proce- sso de industrialização brasileira.....	pg 16

Capítulo 2 - 1930 à 1954 - O Avanço da Política Desenvolvimentista

2.1- Aspectos gerais e medidas adotadas no período visando o desenvolvimento.....	pg 22
2.2 - 1930 à 1945 - A primeira aproximação a política desenvol- vimentista.....	pg 28
2.3 - 1951 à 1954 - Uma etapa mais madura de política desen- volvimentista.....	pg 37
2.4 - A especificidade das medidas de políticas desenvolvimentis- tas adotadas no segundo governo Vargas.....	pg 46

Conclusão	pg 52
-----------------	-------

INTRODUÇÃO

Com a constituição da economia capitalista exportadora no Brasil, abre-se um período de transição capitalista. Nessa fase, tem-se uma estrutura econômica na qual aparecem diversas formas de capital, como p.ex, o bancário, o comercial, o produtivo e também o capital industrial. Essas formas de capital diferenciaram-se em seus circuitos próprios. Apesar da acentuada diversificação das formas de capital, a economia exportadora é dominada pelo capital mercantil, que mantém todas as formas de capital estruturalmente nucleadas em torno da produção agroexportadora, não deixando que as mesmas consolidassem órbitas autônomas de reprodução. Os investimentos industriais foram limitados ao setor produtor de meios de consumo. João Manuel Cardoso de Mello caracteriza essa fase como de crescimento industrial, na qual não se notou um grau de diversificação do capital industrial e nem escala suficiente para que este exercesse uma *dominação* do processo de acumulação no período.

*"(...) É a heterogeneidade desta fase que permite caracterizá-la como uma estrutura de transição: sob a dominação do capital mercantil, nela convivem as mais diversas formas de organização da produção e distintas relações de produção"*¹

A economia mercantil-exportadora, ao ter desenvolvido uma determinada divisão social do trabalho, constituiu uma estrutura social dominada pela burguesia mercantil-cafeeira. Havia um grande número de empresários ligados à cafeeicultura e um grande colonato rural, responsável pela produção mercantil de alimentos. O crescimento da indústria deu origem a uma burguesia industrial e ao proletariado urbano. As demais atividades de suporte da economia exportadora, como o comércio e os bancos, permitiram o aparecimento de uma pequena burguesia e de um estamento de classe média de altas rendas. Por outro lado, havia um setor de assalariados urbanos não diretamente proletários. Como Sônia Draibe observa, **"tratava-se, portanto, de uma estrutura social já diferenciada e heterogênea, tanto a nível das classes dominantes como das classes e frações subalternas"**². Esta estrutura fundamentava-se em um certo grau de avanço das forças produtivas que, apesar de limitado pela subordinação ao capital mercantil, desenvolveu uma potencialidade virtual de reordenação do padrão da acumulação capitalista.

¹ DRAIBE, S. *"Rumos e Metamorfoses - Estado E Industrialização no Brasil: 1930/1960"*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1985, pp 12.

² Op. Cit. pp 32.

A burguesia cafeeira apresentava múltiplas divisões e contradições internas e relações bem conflitantes com outros setores, como os oligárquicos vinculados aos pólos exportadores. A burguesia industrial se apresentava como um setor fragmentado e frágil, mantendo relações de dependência com o setor exportador. O proletariado urbano não era unido e os setores médios urbanos apresentavam um caráter heterogêneo.

" É nesse campo social, heterogêneo e fracionado, e na sua transformação ao longo do período, que irão adquirindo expressão e contornos mais determinados os interesses fundamentais frente às questões da industrialização"³

Esse movimento visto acima nas palavras da autora envolve a própria unificação dos setores fundamentais e a manifestação politicamente transformada de seus interesses em alternativas visíveis de ordenar a sociedade e seu futuro, nos limites da constituição do capitalismo. O que é importante reter desse período de transição capitalista é que a reprodução ampliada do capital não está assegurada endogenamente, devido a ausência de um setor industrial produtor de bens de capital e outros meios de produção. A dominação do capital cafeeiro via com "bons olhos" a expansão paralela do setor industrial de bens de consumo, visto que necessitava-se de insumos para sustentar a reprodução da força de trabalho. A expansão do setor de bens de consumo, por sua vez, tenderia a criar as condições para a diferenciação e constituição do setor de bens de produção. Segundo Sônia Draibe, isto no entanto **"requereria a interferência decisiva do Estado, funcionando como aglutinador de capitais, como investidor direto e de grande escala em infraestrutura e no setor pesado"**⁴, condições essas que segundo ela eram necessárias a um "salto" para uma estrutura industrial dinâmica autônoma.

O ano de 1930 marca o início do processo de formação do Estado Nacional brasileiro. A partir desse ano até 1955, entra-se numa fase de industrialização restringida, onde as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante o núcleo fundamental da indústria de bens de produção. Isso seria importante porque permitiria que a capacidade produtiva crescesse a frente da demanda, "autodeterminando" o processo de desenvolvimento industrial.

O que caracterizará politicamente o pós-30 será a figura do "Estado de compromisso, dotado de autonomia e sendo fundado na incapacidade hegemônica estruturalmente condicionada dos múltiplos setores

³ DRAIBE, S. *"Rumos e Metamorfoses - Estado E Industrialização no Brasil : 1930/1960"*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1985, pp 41.

⁴ Op. cit. pp 34.

oligárquicos e urbano industriais. Ele expressa o papel de arbitro entre os diversos interesses, respondendo por uma solução de compromisso e equilíbrio.

"(...) caracterizando os anos posteriores a 30 como o período em que "nenhum dos grupos participantes pode oferecer ao estado as bases de sua legitimidade: as classes médias porque não tem autonomia frente aos interesses tradicionais em geral, os interesses do café porque diminuídos em sua força e representatividade política por efeito da revolução(...) Em tais condições, instala-se um compromisso entre as várias facções pelo qual aqueles que controlam as funções de governo já não representam de modo direto os grupos sociais que exercem sua hegemonia sobre alguns dos setores básicos da economia e da sociedade"⁵.

A política desse tipo de Estado não se afastou totalmente dos interesses oligárquicos e agroexportadores. Contemplaram-se interesses imediatos dos setores médios urbanos e da burguesia industrial, bem como dos setores populares urbanos. Como foi visto acima, o Estado se sobrepunha com autonomia a um conjunto heterogêneo de interesses.

"(...) Foi sobre essa base que se enraizou o sentido da política industrializante do Estado, que teve de compatibilizar o conjunto heterogêneo dos interesses dominantes e também oferecer oportunidades de inserção econômico-social aos grupos populares numericamente importantes"⁶.

Segundo Sônia Draibe, é muito importante perceber a importância e o caráter fundamental e necessário, bem como o profundo grau de atuação do Estado na constituição do capitalismo e da sociedade burguesa no Brasil. A industrialização não se fez sob o comando de um empresariado inovador. Segundo a autora, eram árduas as tarefas impostas ao desenvolvimento do capitalismo em condições como a nossa. Daí se concluir que o processo de industrialização brasileira esteve longe de se desenvolver a partir da evolução de uma estrutura industrial que se teria diferenciado gradativamente sob os impactos dinâmicos de constantes estrangulamentos externos.

"(...) Já na etapa de industrialização restringida o crescimento econômico requereu não somente uma forte coordenação estatal, mas também uma ação do Estado inclusive como empresário, capaz de estender e levar até os seus limites os estreitos horizontes do setor privado"⁷.

⁵ FAUSTO, B. "A Revolução de 1930: Historiografia e História". S. Paulo, Editora Brasiliense, 1970, pp 104.

⁶ DRAIBE, S. "Rumos e Metamorfoses - Estado E Industrialização no Brasil: 1930/1960". Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1985, pp 23.

⁷ Op.Cit. pp.19.

O Estado moderno manifestou-se como executivo forte, como aparelho burocrático administrativo moderno e complexo e passou a operar através de um corpo cada vez maior e mais sofisticado de funcionários, os burocratas. A burocracia se tornava importante na medida que tinha autonomia e poder decisório para planejar o desenvolvimento capitalista. Nota-se em resumo uma grande importância e imprescindibilidade da atuação do Estado no processo de industrialização restringida.

Segundo Sônia, como foi visto acima, o Estado expressou e implementou um projeto de transformação capitalista que ia além dos estreitos horizontes dos vários setores dominantes e, em particular, da burguesia industrial.

No pós 30 houve, portanto, o estabelecimento da dominância do capital industrial como novo eixo da acumulação capitalista. A heterogeneidade e a incapacidade hegemônica das classes sociais fundaram a autonomia do Estado.

"(...) A autonomia do Estado(...) adquiriu expressão material na medida em que cresceu, através de seus órgãos, sua capacidade regulatória e intervencionista"⁸.

O mecanismo político de reprodução da autonomia do Estado manifesta-se na sua capacidade de atendimento de interesses múltiplos e heterogêneos, ao, segundo Sônia, "reequilibrar", dentro de suas estruturas, interesses sociais tendencialmente desequilibrados.

"(...) Nas suas funções de árbitro, de regulador de relações, o Estado eleva-se acima dos interesses imediatos e reafirma sua relativa independência, legitimando seu poder ao dar caráter geral e universal a suas políticas"⁹.

Contudo, a autonomia era limitada, devido ao fato de que a constituição material do Estado reproduzia objetivamente as formas prevalecentes de dominação. Acrescenta-se a isso o fato de que a ação estatal não era um mero somatório de atendimento a setores particulares, pelo fato de ela ser dotada de "sentido". Havia uma hierarquização dos interesses sociais ao definir e articular de uma determinada maneira os planos e políticas. Sônia Draibe conclui que é **"o núcleo político dirigente e, em particular, o presidente que, em última instância, imprimem sentido(social e político) a ação estatal"**¹⁰.

⁸ DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfoses - Estado E Industrialização no Brasil : 1930/1960*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1985, pp.43.

⁹ Op. Cit. pp 43.

¹⁰ Op. Cit. pp 44. O grifo é nosso.

" A presidência era ela própria(...), uma força política e o espaço da sua ação independente era politicamente determinado pelo campo das forças políticas que lhe davam sustentação. Campo heterogêneo e instável(...) mas que determinava tanto a amplitude da ação independente do estado, condensada na presidência, quanto seus limites"¹¹.

Em relação à industrialização, o plano econômico do governo expressa, segundo Sônia, a unidade da política econômica, politicamente determinada e estabelecida pela presidência, como visto acima. Pode-se afirmar que o Estado manifesta sua direção econômica. O comando do Estado sobre o avanço do capitalismo se faz sob modalidades de intervenção e regulação econômica e através de uma máquina burocrática administrativa centralizada e em expansão. Simultaneamente tem-se a industrialização e a aquisição, por parte do Estado brasileiro, de estruturas materiais típicas do capitalismo. Integram-se os mais diversos interesses econômicos na "máquina" econômica do Estado, e esses ganham expressão no aparelho econômico e se generalizam através de órgãos de intervenção, como institutos de regulação e autarquias. É, segundo Draibe, o reconhecimento do modo de inscrição dos interesses econômicos na "ossatura material do Estado". É indispensável que os interesses e conflitos particulares sejam filtrados a partir dos "interesses do Estado".

"(...) Os interesses econômicos do Estado(...) são constituídos pelo conjunto dos conflitos particulares transformados politicamente, isto é, sujeitos a uma hierarquização imprimida pela direção política do Estado"¹².

Daí se entender a autonomia do estado e seu papel dirigente, ao se definir um projeto econômico e social para a sociedade e tendo, portanto, a conformação da unidade da política econômica e social. Também é extremamente importante perceber que durante a fase de constituição das bases do capitalismo, a regulação estatal tende a se reproduzir e mesmo se acentuar, já que a simples ação dos mecanismos econômicos é incapaz de auto-regular a economia. Existe uma incapacidade de autodeterminação do capital industrial aliado a impossibilidade do capital exportador de recompor todos os fundamentos da acumulação sobre os quais ele havia construído seu predomínio.

Em resumo, 1930 marca o início do processo de formação do Estado Nacional "moderno".

"(...) Um órgão(político) que tende a afastar-se dos interesses imediatos e a sobrepor-se ao conjunto da sociedade como soberano"¹³.

¹¹ DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfoses - Estado E Industrialização no Brasil : 1930/1960*. Rio de Janeiro, Editora Paz E Terra, 1985, pp 44.

¹² Op. Cit. pp 46.

As características fundamentais desse tipo de Estado são a centralização e tendência a supressão de formas duais e fragmentadas do poder, estatização das relações sociais, burocratização e modernização dos aparelhos estatais, bem como uma profunda inserção do Estado na atividade econômica. É importante reter que essa fase de industrialização restringida implicou em um avanço significativo no desenvolvimento das forças produtivas e da divisão social do trabalho, avanço que segundo Sônia foi pré-condição para a industrialização pesada. Escolhe-se como eixo do processo de desenvolvimento capitalista no Brasil, dentre algumas alternativas, a industrialização, pois se achava que ela traria o desenvolvimento econômico e social, e como foi visto anteriormente, todo esse processo foi centrado e conduzido pelo presidente Getúlio Vargas.

Entre 1956 e 1961, com o plano de metas, entra-se num processo de **industrialização pesada**, com o surgimento de um bloco de investimentos complementares e concentrados no tempo. Promove-se uma alteração radical na estrutura do sistema produtivo.

"(...) O período de 1930 a 1961 marcou o momento final do processo de constituição do capitalismo no Brasil, na medida em que a industrialização desencadeada a partir da crise de 1929 culminou com a plena formação das bases técnicas indispensáveis a autodeterminação da acumulação capitalista"¹⁴.

O que é importante perceber é que, segundo a autora Sônia Draibe, Getúlio Vargas já tinha um projeto de desenvolvimento desde o seu primeiro governo. O eixo do desenvolvimento econômico seria à industrialização. Para isso, ele sabia que a força fundamental da constituição do capitalismo brasileiro seria o Estado. Era a discussão Estado versus industrialização, sendo mais especificamente a industrialização pesada, com tecnologia. Pelo que foi visto na discussão acima através da autora, Getúlio conduz o estado na linha de industrialização. Inicia-se toda a montagem de um Estado, já que, como também foi visto anteriormente, o Estado oligárquico estava equipado somente para o setor agro-exportador. Criam-se as repartições públicas, profissionaliza-se a burocracia civil. Estava-se criando, na concepção de Vargas, um Estado Nacional em função dos interesses do conjunto da sociedade.

Getúlio vai rompendo limites, vai além de sua base de apoio. O Estado vai se aparelhando para ter controle do processo de desenvolvimento, com instrumentos de política econômica relacionados ao crédito, ao juro e

¹³ WEFORT, F. "Estado e Massas no Brasil". Revista Civilização Brasileira, número sete, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.

¹⁴ DRAIBE, S. "Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960". Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1985, pp 13.

ao câmbio. O comando sobre o processo econômico levaria a industrialização. Vargas ia usando o aparato que ia sendo montado e se apoiava em grande parte na burocracia. Os quadros técnicos iam se engajando na política industrializante. Usa-se o aparato do Estado até o limite. Nesse primeiro governo tem-se algumas divergências que acabam se transformando em entraves a continuidade do projeto de desenvolvimento varguista. Eram questões relacionadas ao capital estrangeiro, à empresa pública e ao financiamento da industrialização. Houve nesse primeiro governo Vargas, portanto, um grande esforço em prol da industrialização, onde tentou-se montar instrumentos de financiamento mas não se conseguiu tocar o projeto de industrialização pesada, devido em grande parte a fragilidade do próprio Estado e da burguesia. Contudo, os esforços foram importantes para promover o desenvolvimento industrial.

O segundo governo Vargas é, segundo Draibe, um projeto mais amadurecido de governo. Tem-se aqui um projeto de industrialização mais consistente, tendo uma maior organicidade, mas novamente não se consegue dar o salto da industrialização pesada. O diagnóstico usado vem da experiência acumulada no primeiro governo.

A questão central a ser entendida e que nos debruçaremos no decorrer desse trabalho é a do esforço desenvolvimentista no pós 30, a montagem de um Estado orientado para tal objetivo.

O primeiro capítulo terá duas partes. A primeira tentará chegar a algum consenso sobre a importância do Presidente Getúlio Vargas. Para isso serão usadas opiniões de alguns estudiosos, como Carlos Lessa e Sônia Draibe. O foco será nas heranças imediatas de Getúlio, as quais ficaram para seu sucessor, Juscelino Kubitschek. Daí poderemos concluir o quanto Vargas foi importante para a política desenvolvimentista. A segunda parte do primeiro capítulo será destinada a fazer uma breve revisão da crescente importância do Estado a partir de meados do século XIX. Para atingir esse objetivo, analisaremos alguns momentos históricos em que tivemos casos clássicos de industrialização, como a Rússia e o Japão. O importante é mostrar o quão foi importante o Estado no processo de constituição do capitalismo brasileiro, dando largas condições para que o capital industrial pudesse se desenvolver, através de uma política de desenvolvimento centrada na industrialização.

O segundo capítulo será importante para mostrar como a política desenvolvimentista com eixo na industrialização foi sendo gradualmente colocada em prática. Veremos que de 1930 a 1937 tem-se um período conturbado, uma época de transição em que se observam poucas medidas em torno do objetivo maior acima. Já o período que compreende 1937 à 1945 será visto como um período de primeiro "ensaio" da política desenvolvimentista, onde tem-se medidas mais concretas e intencionais visando esse objetivo maior

que era se desenvolver através da industrialização. O projeto de industrialização pesada amadurecia nessa época.

Já entre 1951 e 1954, época em que Vargas volta a presidência , agora pela via democrática, será visto como um período de aplicação de uma política de desenvolvimento mais madura, baseada em grande parte no momento histórico e na experiência acumulada no mandato anterior. Entretanto, como foi visto acima, o projeto de industrialização pesada não se concretizaria nesse momento. Ele viria posteriormente com Juscelino.

Será importante analisar as medidas adotadas nos principais períodos, ou seja, de 1937 à 1945 e de 1951 à 1954, tentando mostrar a especificidade das medidas adotadas no segundo mandato, ou seja, o quanto elas foram mais avançadas que as tomadas no primeiro mandato, comprovando o avanço em relação ao período anterior e a trajetória crescente de medidas de políticas desenvolvimentistas que iriam atingir um ponto de ápice com Juscelino, época em que se consegue atingir a industrialização pesada, o que levaria a uma autodeterminação do processo produtivo.

A conclusão será destinada a um balanço final dos dois períodos, através de opiniões dos estudiosos do período citados mais acima e opiniões próprias. A intenção será compará-los agora como um todo tentando extrair os avanços e dificuldades com relação à política desenvolvimentista Varguista, ou seja, os êxitos e os fracassos.

Enfim, tudo isso será igualmente importante para tentar entender a complexidade do processo de surgimento da economia capitalista no Brasil e o gradual avanço desenvolvimentista rumo a autodeterminação do processo produtivo.

Por último cabe lembrar que estamos considerando o período de 1930 à 1954 como um período de avanço das políticas e medidas desenvolvimentistas centradas nos dois mandatos de Getúlio Vargas. Portanto, estamos abstraindo o governo de Eurico Gaspar Dutra, onde tem-se um esvaziamento do comando centralizado e um desinteresse por parte do presidente no que diz respeito as questões desenvolvimentistas, ocorrendo um recuo do projeto de industrialização pesada. Dutra é conservador, não toma decisões relevantes para o processo em questão. Pode-se dizer que ocorre uma falta de espírito de estadista.

Capítulo 1 - Getúlio Vargas e o Estado Desenvolvimentista no Brasil.

1.1 - Carlos Lessa x Sônia Draibe - Diferentes visões a respeito do avanço da política desenvolvimentista e da importância de Getúlio Vargas nesse processo.

No Governo de Juscelino Kubitschek, o fundamental foi a idéia de montagem da estrutura produtiva, a qual era formada pelo departamento I (Indústria pesada) e pela indústria de bens de consumo durável. Havia também a preocupação com os pontos de estrangulamento em energia e transporte, sendo que o plano era considerado uma **“ampliação e consolidação de programas iniciados na primeira metade da década”¹⁵**, ou seja, com Getúlio Vargas.

Durante esses anos, estabeleceram-se novas estratégias para o financiamento da industrialização. Concluídos os planos de reconstrução do pós-guerra, os centros capitalistas adquiriram um certo grau de estabilidade econômica que os levou a buscar novas oportunidades lucrativas de exportação de capitais. A relativa abundância de recursos externos contribuiu decisivamente para a reorientação da política econômica do Estado brasileiro. Optou-se pela internacionalização da economia, abrindo-se ao capital estrangeiro sob a forma de empréstimos e investimentos diretos. A questão da participação do capital estrangeiro na promoção do desenvolvimento nacional toma o lugar da idéia de expansão do intervencionismo estatal na economia.

Lograva-se montar um bloco de setores modernos e dinâmicos, responsáveis pela plena implantação da acumulação capitalista no país, a qual havia sido duramente perseguida por Getúlio. O capital privado nacional seria responsável pelas empresas produtoras de bens de consumo. Já o capital estrangeiro seria ligado ao setor de duráveis e o capital estatal seria alocado no setor de bens de produção. A mediação do Estado seria indispensável para o bom convívio entre essas frações do capital.

É importante frisar que o salto tecnológico e a ampliação da capacidade produtiva ocorridos no setor de bens de consumo duráveis levaram a seu reboque os setores de bens de produção e de consumo. A demanda derivada das multinacionais instaladas aqui estimulou a modernização e em muitos casos o surgimento das indústrias nacionais, as quais constituíram um conjunto de empresas fornecedoras daquilo que o núcleo dinâmico necessitava, como por exemplo as ramos metal-mecânicos ligados as grandes

¹⁵ Lessa, C. Quinze Anos de Política Econômica. São Paulo, Editora Brasiliense, 1983. p.30.

fábricas de automóveis. Houve também uma ampliação dos investimentos estatais em infra-estrutura , irradiando seus efeitos de encadeamento sobre toda a estrutura industrial.

A complementaridade entre os três setores da produção devia ser assegurada de forma equilibrada de modo a propiciar o impulso à industrialização pesada.

O autor Carlos Lessa foi um estudioso do período, sendo bastante importante sua contribuição sobre o Plano de Metas, o qual vai de 1957 à 1960. Segundo seus estudos, pode-se distinguir duas fases de hegemonia da política de desenvolvimento industrial ao longo dos anos 50. A primeira fase inicia-se em 1951 e estende-se até a segunda metade de 1954, período em que Getúlio Vargas exerceu seu segundo mandato como presidente. Em sua análise, percebe-se que o autor dá uma menor relevância a essa fase.

"[...] Está marcada por ausência quase total de interesse pelo tema (apresentação das diretrizes da política econômica). À exceção dos instrumentos cambiais, não se registra em relação aos demais instrumentos deixados à margem, qualquer preocupação com sua utilização intencional para a consecução de objetivos econômicos declarados"¹⁶.

Entretanto, o autor coloca algo de positivo sobre o período, alegando ser a primeira aproximação a política de desenvolvimento. Ele ressalta o fato de que nesta etapa se lançaram as bases instrumentais da política do decênio, as quais seriam as heranças imediatas de Getúlio e que muito iriam servir posteriormente no Plano de Metas.

"[...] Com efeito, o pragmatismo instrumental de que está impregnado o Plano de Metas encontra suas origens em providências assumidas na primeira metade dos anos 50 [...]"¹⁷.

Lessa reconhece que no curso do triênio 51/54 foram tomadas seguidas providências estimuladoras do desenvolvimento econômico, como as inversões públicas no sistema de transporte e energia, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, em 1952 e a importante reforma cambial de 1953.

Com relação a primeira providência acima, nota-se que o problema de infra-estrutura já era uma preocupação a tempos. Agora, devido principalmente aos estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e da promessa de abertura de crédito externo, ocorre um grande avanço no sentido da diminuição dos pontos de estrangulamento centrados em energia e transporte. Realizam-se dentre outras medidas uma

¹⁶ Lessa, C. Quinze Anos de Política Econômica. São Paulo, Editora Brasiliense, 1983. p.12.

¹⁷ Op cit pp. 13.

reestruturação do plano Nacional Rodoviário e a constituição do Fundo Federal de Eletrificação, assim como ocorre uma ampliação da oferta energética da região nordeste.

Já a segunda herança de Getúlio foi o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, criado em 1952 visando o desenvolvimento industrial. O mesmo era apoiado em fundos provenientes de empréstimos compulsórios dos contribuintes de imposto de renda. O comentador Lessa destaca que o objetivo de fomento das atividades industriais só seria alcançado na segunda metade dos anos 50, já que no início houve um grande financiamento dos programas de infra-estrutura.

Anteriormente a 1953 notava-se uma diminuição da competitividade dos nossos produtos de exportação. Necessitava-se de uma ação corretiva rápida, no sentido de dar maior competitividade aos produtos e reverter a constante pressão no balanço de pagamentos. Paralelamente a isso, havia um interesse em alterar o câmbio devido a necessidade de ampliação das receitas governamentais, já que havia uma pressão por obras públicas e os recursos fiscais eram incompatíveis com relação a esses dispêndios. Devido a tudo isso, foi amadurecendo a idéia de uma reforma cambial, a qual viria em 1953 e seria outro legado de Vargas.

O principal objetivo da reforma cambial no processo de industrialização estava relacionado com as medidas protencionistas. Houve um aumento do incentivo a substituição de importação dos produtos que tiveram um encarecimento relativo das suas importações, já que eles estavam incluídos em categorias de taxas de câmbio mais elevadas. Por outro lado, ocorre uma grande concessão de subsídios para a importação de bens de capital e insumos, os quais seriam importantes para o processo de desenvolvimento industrial.

Foram instituídas taxas múltiplas de câmbio, havendo uma distribuição das principais mercadorias de importação em cinco categorias sujeitas a sobretaxas cambiais variáveis, de acordo com os leilões de câmbio feitos pela autoridade monetária . A distribuição de divisas pelo governo passava a ser em bloco. Para estimular a importação de alguns itens, como equipamentos básicos, a taxa cambial a ser cobrada seria reduzida. O mercado financeiro também teria uma taxa reduzida. Mostrava-se claramente uma preocupação com o desenvolvimento industrial. Com relação as exportações, elas também seriam divididas em grupos diferentes, nos quais se pagariam bonificações devido a diferencial de produtividade. Visava-se uma diversificação dos itens exportados. Por último, nota-se que o Estado também era beneficiário, já que ele conseguia um ganho na negociação de divisas. portanto, ele volta a participar financeiramente das “ rendas de intercâmbio”, através da negociação de divisas no mercado.

É importante perceber, enfim, que os três itens vistos acima e que foram legado de Getúlio, ou seja, heranças “getulistas”, só foram possíveis devido as reformas fiscais que foram se verificando a partir de 1952, como por exemplo a elevação das taxas dos impostos sobre combustíveis, que se vinculária aos

programas rodoviários, a obtenção de empréstimos compulsórios dos contribuintes de imposto de renda para a criação do Banco Nacional de desenvolvimento Econômico, e, por fim, a reforma cambial, a qual teria como um dos objetivos o respectivo ganho de câmbio para o Estado.

Já a segunda fase para o autor corresponde ao período do Plano de Metas, no qual segundo o mesmo **"todos os esforços foram dirigidos à construção de estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada"**¹⁸. Na sua concepção, ocorre nesta etapa uma maior intensidade de esforços e uma amplitude e integração dos objetivos setoriais que estavam sendo perseguidos.

*"(...) Viu-se que a política de desenvolvimento sofreu solução de continuidade ao longo dos anos 50, tendo sido ensaiada nos três anos iniciais para posterior retomada e confirmação integral de seus objetivos na segunda metade dos anos 50"*¹⁹.

Lessa acabou não dando a devida importância ao papel de Getúlio Vargas, ao seu legado político. O autor, ao analisar a questão do Plano de Metas e o respectivo "salto" da industrialização pesada, acabou focando sua análise nesse período, já que foi aí que se conseguiu com êxito avançar no processo de industrialização no sentido da autodeterminação do desenvolvimento do capitalismo internamente

Já a autora Sônia Draibe tem uma visão um pouco diferente sobre o assunto. Para ela, o período 51-54 marcou, do ponto de vista da ossatura econômica do Estado e da natureza de suas relações com as classes sociais no processo de industrialização, uma importante inflexão nas tendências que se desenvolviam desde 1930.

*"(...) A aceleração do ritmo de expansão e centralização da máquina estatal, agora, apresentava descontinuidade acentuada em relação ao Estado Novo e estabelecia as bases da transformação estrutural do Estado, cuja visibilidade maior ocorreria no período Juscelino Kubitschek"*²⁰.

A autora defende a idéia de que houve um grande avanço desenvolvimentista com Getúlio Vargas. Ela defende alguns argumentos que acabam se "chocando" com os do Lessa. Em primeiro lugar ela dá ênfase ao processo contínuo de montagem da armação institucional do Estado que vinha desde os anos 30. Montaram-se órgãos e instrumentos de regulação e intervenção, levando a uma formidável centralização de comandos

¹⁸ Leossa, C. Quinze Anos de Política Econômica. São Paulo, Editora Brasiliense, 1983. p.12. O grifo é noso.

¹⁹ Op cit pp.12.

²⁰ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 180.

ao final da década de 50. Assim, as características fundamentais desse Estado Nacional que estava aos poucos sendo gestado eram a centralização, estatização das relações sociais, burocratização e modernização dos aparelhos estatais, bem como uma profunda inserção do Estado na atividade econômica.

Na visão de Sônia essa fase de industrialização restringida implicou em um avanço significativo do desenvolvimento das forças produtivas e da divisão social do trabalho, avanço que segundo ela foi pré-condição para a industrialização pesada.

Lessa trata de assinalar os aspectos inéditos e peculiares introduzidos a partir do Plano de Metas, o que segundo a autora trás problemas, já que perde-se o momento crucial da irrupção de forças materiais novas no seio do Estado, deixando de aprender suas raízes econômicas e sociais mais profundas.

Sônia quer deixar claro que Getúlio teve um papel muito importante na construção das bases da industrialização pesada, já que o seu esforço anterior foi canalizado para a criação das pré-condições para o salto dessa industrialização em termos nacionais. Ela insiste que havia um projeto de desenvolvimento desde o primeiro Governo de Getúlio. O eixo do desenvolvimento econômico seria a industrialização. Além do mais, o Presidente sabia que a força fundamental na constituição do capitalismo brasileiro seria o Estado. A idéia de industrialização pesada começava a ganhar peso com o passar dos anos. No segundo Governo de Vargas já havia a idéia de se implantar as indústrias de base com estreita ligação com as indústrias de bens intermediários. Ele sabia que teria que ser tudo integrado e ao mesmo tempo, não dando para fazer uma coisa de cada vez. A preocupação com relação ao bloco de investimentos e a questão da capacidade produtiva seguir a frente da demanda também estavam presentes nesse momento.

Em resumo, segundo Sônia, Getúlio teve um grande papel na história do esforço desenvolvimentista brasileiro, criando durante seus dois períodos na presidência às pré-condições para o salto da industrialização pesada, o qual viria depois com Juscelino, apoiado em grande parte no momento internacional. Vargas se preocupa com a montagem do Estado, através da criação de suas instituições. Monta-se, segundo a autora, toda a "ossatura material" do Estado, a qual daria suporte ao avanço da acumulação industrial.

Entretanto, deve-se perceber que, para Sônia, os dois momentos foram importantes para a constituição do desenvolvimento da economia brasileira centrada no eixo da industrialização.

*"(...) O período de 1930 a 1961 marcou o momento final do processo de constituição do capitalismo no Brasil, na medida que a industrialização desencadeada a partir da crise de 1929 culminou com a plena formação das bases técnicas indispensáveis a autodeterminação da acumulação capitalista"*²¹.

²¹ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960, Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 41.

Porém, diferentemente de Lessa, a autora coloca grande ênfase no período de Getúlio, dando maior importância ao seu legado. A realização de Juscelino é segundo esse ponto de vista um “desenlace do raciocínio para trás”, já que, como foi visto anteriormente as pré-condições criadas por Vargas foram muito importantes para o “salto” da industrialização pesada que viria posteriormente.

Getúlio é portanto indispensável para entender Juscelino. A visão da autora parece ser compartilhada com a de outros comentadores.

“(...) as decisões de política econômica envolvendo a criação de grandes corporações estatais, o planejamento e o controle de importações foram tomadas com certa autonomia governamental e marcaram profundamente o modelo de desenvolvimento econômico que o Brasil passaria a adotar nos anos seguintes”²².

“(...) Em março de 1952, fora criada a subcomissão de Jeeps, tratores, caminhões e automóveis(...)e, no ano seguinte, a Associação Nacional de Máquinas, Veículos, Acessórios e Peças, que lançaram as bases para o plano da indústria automobilística acionado posteriormente pelo Governo Juscelino Kubitschek”²³.

“(...) dificilmente alguma coisa do que se fez, depois, no país, deixou de partir das agências dinâmicas ou de fontes de recursos estabelecidos nos três anos e meio do segundo governo Vargas”²⁴.

“(...) Um exame do Programa de Metas (...) revelará que esse dinâmico período é uma continuação do Governo Vargas, pois a maioria dos projetos é baseada nos projetos, nas agências e nos fundos legados por este”²⁵.

Além do mais, Lessa não se refere a visão de desenvolvimento social de Vargas. Juscelino não se preocupou com o social. Talvez por isso possamos dizer que o projeto de desenvolvimento de Getúlio era bastante avançado, englobando o lado econômico e o social em projetos separados.

A parte as diferenças, o que é importante reter é que tanto Lessa como Sônia reconhecem a importância do legado de Getúlio para a execução e sucesso do Plano de Metas.

²² Araújo, M.C.S. O Segundo Governo Vargas - 1951 / 1954 -, São Paulo, Editora Ática, 1992. p. 167.

²³ Op cit pp. 167.

²⁴ Almeida, R. Prefácio do livro O Segundo governo Vargas - 1951/ 1954 -. São Paulo, Editora Ática, 1992. p.12.

²⁵ Op cit pp.12.

"[...] Antes de procedermos a um rápido exame destas providências que vieram a constituir posteriormente parcela substancial do núcleo de instrumentos utilizados no plano de metas[...]”²⁶.

A autora é uma árdua defensora de Getúlio. Já Lessa reconhece a importância das medidas adotadas no segundo governo Vargas, mas insiste em concentrar sua atenção no período de Juscelino, já que foi aí que se conseguiu o “salto” da industrialização pesada.

"[...] no período do plano de metas. Não apenas porque é este uma confirmação integral das atitudes antes modestamente ensaiada e, ao analisá-lo, estaremos automaticamente cobrindo aquelas providências iniciais[...]”²⁷.

Pode-se portanto afirmar, com base no que foi visto acima, que Getúlio teve um grande papel em relação ao esforço desenvolvimentista brasileiro no período de 1930 à 1954.

É de extrema magnitude frisar que esse estadista se destaca em todo esse processo de “Revolução Industrial” brasileira, podendo-se até se arriscar a dizer que o desenvolvimento estava personificado nele.

"[...] Getúlio Vargas foi um líder populista típico. Ao contrário de muitos outros líderes populistas, porém, foi suficientemente hábil para realizar a sua missão. Fez um Governo de compromisso, soube conceder, mas não perdeu a visão de seu objetivo geral”²⁸.

"[...] O homem que presidiu a era inteira de 1930 à 1945 foi Getúlio Vargas. Havia pouco no passado de Vargas antes de 1930 a sugerir que ele estava para se tornar a figura dominante da política brasileira durante os vinte e cinco anos seguintes”²⁹.

É Vargas que inicia todo o processo, que se esforça para montar um Estado que de pré-condições e potencialize o desenvolvimento. Como foi visto, segundo Sônia Draibe, Getúlio já tinha uma concepção de desenvolvimento desde o seu primeiro Governo. O eixo do desenvolvimento econômico seria à industrialização. Ele sabia que a força fundamental de constituição do capitalismo brasileiro seria o Estado.

²⁶ Lessa, C. Quinze Anos de Política Econômica. São Paulo, Editora Brasiliense, 1983. p.20.

²⁷ Op cit pp.14.

²⁸ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 32.

²⁹ Skidmore, T. Brasil : De Getúlio A Castelo. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1982. p.26.

"(...) Em relação a industrialização, o plano econômico do Governo (...) expressa a unidade da política econômica, politicamente determinada e estabelecida pela presidência(...) Ao nível da industrialização, o Estado manifesta sua direção econômica"³⁰.

O Estado é dirigente, visando um projeto de transformação capitalista da economia e da sociedade. Getúlio rompe limites, vai além de sua base de apoio. No seu segundo mandato percebe-se uma visão social de desenvolvimento visando um projeto distributivo. Ele não seria consequência do desenvolvimento econômico, já que ambos os desenvolvimentos eram metas separadas. Aí poder se falar que Getúlio foi além, fazendo inclusive o trabalho de quebrar resistências, de ir adiante.

Em resumo, o poder presidencial era a garantia da execução do projeto de industrialização, já que este nascia principalmente na Presidência

Por outro lado, convém fazer um pequena revisão sobre o papel histórico do Estado, analisando basicamente a segunda onda de industrializações atrasadas e a crescente importância do Estado nesses processos de industrializações. Só assim conseguiremos entender porque, como foi afirmado logo acima, a força fundamental de constituição do capitalismo no Brasil seria o Estado.

1.2 - O Momento histórico e a importância do Estado no processo de industrialização brasileira.

A história mostra uma segunda onda de industrializações atrasadas ao longo da chamada grande-depressão(1873 -1986), quando principalmente Rússia e Japão acabaram se tornando nações industrializadas. É importante elucidar esses dois casos clássicos para entender a importância do estado no processo de industrialização. É fundamental perceber que nas décadas que precederam a industrialização, era modesto o desenvolvimento mercantil e manufatureiro na Rússia e Japão, indicando que nestes países a burguesia era débil política e economicamente. Ela mostrava-se incapaz de assenhorear-se do estado e não possuía capitais compatíveis com as exigências financeiras impostas pela industrialização, ou seja, a burguesia não podia levar a cabo esse processo. Em outras palavras, o grau de centralização de capitais já atingido nos países mais avançados tornava a implantação da grande indústria incompatível com a ação de

³⁰ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960, Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 44.

capitais individuais. Portanto, o papel do Estado nesse momento histórico era muito importante, tanto para fazer surgir o capital industrial como para levar em frente o processo de industrialização.

"(...) e assim o próprio Estado, para garantir a segurança nacional, assumiu as tarefas históricas da burguesia e promoveu a industrialização, agindo sempre adiante do próprio horizonte burguês"³¹.

Na primeira onda de industrializações atrasadas, a burguesia teve papel decisivo. Por meio de sua ação econômica pode-se implantar a grande indústria através da mobilização de seus capitais. Aqui, nesse momento histórico, vimos acima que isso não acontece.

O primeiro caso a ser analisado é o do Japão, sendo o único país do oriente que se industrializou ainda no século XIX. A reforma tributária implementada pelo governo Meiji foi fundamental para que o Estado pudesse atuar com eficácia no campo da industrialização. Os recursos para o financiamento da industrialização japonesa foram obtidos penalizando a agricultura, através da tributação sobre o campesinato. A industrialização nesse país dependia da importação de máquinas e equipamentos estrangeiros, o que exigia a criação de um setor ligado a exportação. Para isso, a mediação do governo foi de extrema importância, tendo como resultado a articulação da economia mercantil com o mercado internacional, através da exportação de chá, cobre, seda e arroz.

A tributação centralizava nas mãos do governo os recursos monetários destinados aos investimentos industriais e a construção de infra-estrutura, como estradas de ferro e portos. As exportações garantiam a capacidade de compra necessária para a importação de máquinas e equipamentos.

Deve-se notar que não foram só as primeiras indústrias que surgiram pela ação (iniciativa) do Estado, mas também os bancos, visto que a escassez de capitais disponíveis em mãos da burguesia tornava impossível a centralização mínima de recursos capaz de dar origem a um sistema bancário adequado ao financiamento da indústria nos padrões ocidentais.

O segundo caso clássico é o da industrialização da Rússia. Ela se industrializa no final do século XIX a partir de um passado feudal, assim como o Japão.

O Estado patrocinava a construção ferroviária, financiando diretamente as companhias, garantindo a rentabilidade dos investimentos ou fornecendo os capitais necessários. As estradas de ferro, por sua vez, eram importantes pois promoviam a integração do mercado nacional e também estimulavam as indústrias de

³¹ Oliveira, C.A.B. O Processo de Industrialização Atrasada - do Capitalismo Originário ao Atrasado. Tese de doutorado defendida no I.E da Unicamp no ano de 1985, p.p 247.

meios de produção. O setor industrial também era apoiado pelo Estado através principalmente da garantia de encomendas e pelo fornecimento de crédito. No final do século XIX, tem-se que a Rússia já era um país cujo crescimento econômico era liderado pela indústria.

" (...) a industrialização da Rússia somente pôde ser levada a cabo exatamente porque seu desenvolvimento prévio tendia a esse resultado, e a ação do Estado simplesmente acelerava este processo"³².

Na Rússia, assim como no Japão, o financiamento da industrialização dependeu estritamente da ação do Estado. O governo agia em várias frentes. dentre as atividades, garantia, p.ex., a rentabilidade mínima das companhias de estradas de ferro, construía ele próprio ferrovias, também investia diretamente na indústria e na mineração e garantia ou subsidiava encomendas a certos ramos da indústria. Apesar disso, a implantação do parque industrial dependeu também da ação do capital bancário, manifestando-se também aí a presença fundamental do Estado principalmente através da fundação de bancos oficiais e fornecimento de recursos para a fundação de bancos.

Deve-se notar que o crédito oficial garantia a própria liquidez dos bancos privados, sendo portanto importante para que estes bancos atuassem no financiamento da indústria, já que os bancos somente assumiam o risco do investimento industrial na medida que sua sobrevivência era garantida pelo crédito oficial. Tão importante quanto é notar que devido a liquidez do sistema bancário ser assegurada pelo Estado, havia uma grande segurança para que os investidores estrangeiros emprestassem para à Rússia. Portanto, a entrada de capital estrangeiro nesse país era em última instância garantida pelo Estado.

"(...) Já na América Latina, a industrialização capitalista é específica e sua especificidade está duplamente determinada: pôr seu ponto de partida, as economias exportadoras capitalistas nacionais, e pôr seu momento, no qual o capitalismo monopolista se torna dominante em escala mundial, isto é, em que a economia mundial capitalista já está constituída. É a chamada industrialização capitalista retardatária. (...)"³³.

Entre 1888 e 1933 se assiste o nascimento e a consolidação do capital industrial. Constituiu-se principalmente uma indústria de bens de consumo assalariado e formou-se um núcleo de indústrias leves de bens de produção, como a pequena indústria do aço, pôr exemplo.

³² Oliveira, C.A.B. O Processo de Industrialização Atrasada - do Capitalismo Originário ao Atrasado. Tese de doutorado defendida no I.E da Unicamp no ano de 1985, p.p 245.

³³ Mello, J. M.C. O Capitalismo Tardio. São Paulo, Editora Brasiliense, 1982, p.p 109.

O período que se estende de 1933 a 1955 no Brasil é chamado pôr João Manuel Cardoso de Mello de "Industrialização restringida".

"[...] Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais, mas a industrialização se encontra restringida [...]"³⁴.

Historicamente, a indústria pesada havia nascido apoiada a grande inovação representada pela estrada de ferro. Em paralelo a isso, contou nos países atrasados, como nos Estados Unidos, Alemanha, Japão e Rússia, com o suporte decisivo do Estado e com o apoio do grande capital bancário, sendo esse muito importante pelas tarefas de mobilização e centralização de capitais e que acabou por se misturar com o capital industrial.

Na industrialização retardatária, os obstáculos a serem enfrentados se tornariam muito mais sérios. O nascimento tardio da industrialização pesada implicava numa grande descontinuidade tecnológica, já que se requeriam agora, desde o começo, grandes economias de escala, grande volume de investimento inicial e tecnologia altamente sofisticada, de difícil disponibilidade no mercado internacional, sendo controlada pelas grandes empresas oligopolistas dos países industrializados. Não se tratava, portanto, de ir aumentando gradativamente as escalas de uma indústria existente, como havia ocorrido durante a segunda revolução industrial. As bases técnicas muito estreitas implicavam em grandes riscos de investimentos privados.

Pode-se afirmar que os principais problemas a serem enfrentados eram o da obtenção de tecnologia no exterior, de mobilização e centralização de capitais e de financiamento externo.

O que se exige do Estado é um conjunto de medidas e ações político-econômicas inteiramente solidário a um esquema privado de acumulação, firmado em bases técnicas ainda estreitas. Eram igualmente importantes a forte proteção contra as importações concorrentes, o impedimento do fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores e a realização de investimentos em infra-estrutura, assegurando economias externas baratas ao capital industrial.

É importante notar que os investimentos na indústria pesada de bens de produção jamais estiveram nos horizontes do capital industrial. Por outro lado, o padrão de acumulação industrial impunha limites objetivos à ação econômica do Estado. Em primeiro lugar, por manter restrita sua capacidade de apropriação (devido a frágil capacidade de tributação) e em segundo lugar por impedir que o mesmo se dispusesse de uma

³⁴ Mello, J. M.C. O Capitalismo Tardio. São Paulo, Editora Brasiliense, 1982, p.p 110.

parcela considerável de capacidade para importar, ao ocupá-la com a operação e expansão da indústria leve, numa situação em que eram reduzidas as possibilidades de financiamento externo.

Em resumo, coube ao Estado um grande papel no alargamento das bases produtivas, quer como empresário na indústria de base, quer promovendo o rompimento dos pontos de estrangulamento em energia e transporte.

Nota-se no período uma irrelevância dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos. A de se notar também que não houve falta de capital necessário ao crescimento e diversificação da indústria leve, assim como ocorreu um bloqueio ao investimento externo num grande número de setores, devido a fragilidade das bases técnicas da acumulação.

A industrialização se encontra restringida, sendo muito importante frisar que a característica desse tipo de industrialização é que as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante de uma só vez o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, a indústria pesada, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial. Enquanto a industrialização se manteve restringida, a implantação do núcleo fundamental do departamento de bens de produção se deu de maneira limitada e relativamente lenta.

Entre 1956 e 1961 ocorre uma mudança na estrutura do sistema produtivo, ocorrendo um grande salto tecnológico e a ampliação da capacidade produtiva a frente da demanda.

"(...) Há, portanto, um novo padrão de acumulação, que demarca uma nova fase, e as características da expansão delineiam um processo de industrialização pesada, porque este tipo de desenvolvimento implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados"³⁵.

Os pré-requisitos para essa nova fase de acumulação capitalista praticamente já haviam surgido na fase de industrialização restringida, como a ampliação das bases técnicas de acumulação. Porém não se dispunha de instrumentos prévios de centralização e mobilização de capitais, sendo esses muito importantes face a grande concentração de recursos internos e externos necessários para o bloco de investimentos pesados. Também não se poderia obter a estrutura técnica e financeira do novo padrão a partir da diversificação da estrutura produtiva existente.

³⁵ MELLO, J. M.C. O Capitalismo Tardio. São Paulo, Editora Brasiliense, 1982, p.p 117.

O Estado era, portanto, fundamental, assim como o capital estrangeiro que se transfere sob a forma de produtivo. Houve um grande investimento em infra-estrutura e nas indústrias de base. Aí se poder dizer que havia um estímulo ao investimento privado devido as economias externas baratas e a demanda gerada pelo próprio Estado. Além do mais, coube ao Estado negociar as bases de associação com as empresas estrangeiras oligopolistas. Resolvia-se, nesse caso, a estreiteza da capacidade para importar e o de mobilização e concentração de capitais.

Em resumo, conforme afirma João Manuel, *"Estado e grande empresa oligopolista internacional comandaram, inequivocamente, o processo de industrialização pesada"*³⁶. Agora se poderia dizer finalmente que havia uma autodeterminação do capital industrial, com a capacidade produtiva crescendo a frente da demanda.

³⁶ MELLO, J. M.C. O Capitalismo Tardio. São Paulo, Editora Brasiliense, 1982, p.p 118.

Cap . 2 - 1930 à 1954 - O Avanço da Política Desenvolvimentista.

2.1 - Aspectos gerais e medidas adotadas no período visando o desenvolvimento.

As transformações ocorridas a partir da década de 1930 são de grande importância, já que foi aí que se produziu uma primeira ruptura no que diz respeito ao avanço da acumulação capitalista no país, no sentido da implantação de um núcleo básico de indústrias de bens de produção, bem como da redefinição do papel do Estado em matéria econômica, visando tornar o pólo urbano industrial o eixo dinâmico da economia. Portanto, estabeleceu-se uma política de desenvolvimento econômico que contemplava a industrialização entre seus objetivos prioritários.

Isso levaria a superação da fragilidade da economia nacional baseada na agroexportação, e poderia garantir ao capitalismo brasileiro alguma capacidade de autodeterminação.

"(...) a direção impressa pelo Estado à sua ação econômica contemplou, desde os anos 30, um projeto de desenvolvimento do capitalismo(...) no sentido de avanço da industrialização e num quadro geral de definição da autonomia nacional"³⁷

Um dos problemas para reordenar o modo de acumulação anterior baseado nas indústrias de bens de consumo corrente em direção ao pólo urbano industrial era a conjuntura internacional recessiva, adversa ao fornecimento de tecnologia e de capitais. As economias centrais desviavam seus recursos técnicos e econômicos para se recuperarem da crise de 29, daí o grau de dificuldades iniciais com que se defrontaria a industrialização pesada no período.

Alguns autores vêem como positivo o caráter nacionalista da política do novo Estado, particularmente no que diz respeito ao tratamento dado ao capital estrangeiro. Aqueles interpretam a inexistência de uma penetração maciça dos investimentos externos na economia brasileira, entre os anos de 1930-55, como fruto de uma "opção" política, conscientemente ditada pela tentativa de se implantar um capitalismo nacional autônomo. Entretanto, deve-se deixar de lado qualquer ligação imediata entre o nacionalismo e a fraca penetração do capital estrangeiro. Em verdade, como foi dito mais acima o mais correto seria falarmos da não

³⁷ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960 . Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p.103.

disponibilidade de recursos e tecnologia no mercado mundial. Devido a preocupação com a crise, as economias centrais procuraram centralizar investimentos e técnicas em seus próprios domínios.

Em seguida, a segunda guerra mundial continuaria dificultando a rearticulação entre os centros e a "periferia". Havia agora o problema crucial da reconstrução das economias dos países que antes eram inimigos, e isto desviava recursos que poderiam se dirigir para as nações não-industrializadas do sistema. Os investimentos passaram a ser de "centro a centro". Dentro da divisão internacional do trabalho, continuava cabendo aos países do terceiro mundo o papel de produtores de matérias-primas e produtos agrícolas. A industrialização brasileira acelerada nesta etapa se realizaria a despeito da determinação da divisão internacional do trabalho.

O setor agrário-exportador cafeeiro, o qual era o principal gerador de divisas necessárias a importação de equipamentos e insumos básicos, sofria as consequências da crise através da queda de seus preços. Por outro lado, a implantação do núcleo inicial de indústrias de bens de produção enfrentaria problemas de financiamento já que havia, como foi visto anteriormente, uma defasagem entre o montante necessário e os recursos disponíveis para sua realização. Apesar disso, o esforço desenvolvimentista que tinha como eixo a industrialização do país foi intenso. Para isso foi fundamental a presença do Estado, através das suas ações em prol deste objetivo.

" (...) A ação do Estado orientou-se numa tripla direção: por um lado, para a regulamentação da quase totalidade dos fatores produtivos, estabelecendo, assim, os chamados preços sociais, por outro lado para a própria redefinição do próprio papel da agricultura e, finalmente, para sua própria transformação em investidor nos empreendimentos produtivos em infra-estrutura"³⁸.

"(...) Naquele momento, a ação estatal foi decisiva tanto no movimento econômico real quanto na tentativa de definir o processo e tomar a iniciativa da instalação das indústrias de base no país"³⁹.

Deve-se notar, por outro lado, que a agroexportação continuava a ter um papel muito importante na geração de divisas necessárias a importação de elementos para o novo modo de acumulação capitalista, ao novo parque industrial. O Estado deveria portanto amparar a agricultura, já que os investimentos industriais dependiam dela. Por outro lado, deveria desestimulá-la devido a se transferir a maior parte dos recursos da economia para o setor básico(industrial). Trata-se de uma contradição que marca o processo de

³⁸ Mendonça, S.R. Estado e Economia no Brasil : Opções de Desenvolvimento . Rio de Janeiro, Editora Graal, 1986. p.p.25 e 26 .

³⁹ Draibe,S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960 . Rio de Janeiro,Editora Paz e terra, 1985. p.100.

industrialização brasileira no período de 1930 à 1955, mostrando as dependências com relação ao setor agrárioexportador em termos de financiamento. Daí se falar em industrialização restringida.

À conformação de um aparelho econômico centralizado estabelece suporte efetivo a políticas econômicas de caráter nacional, através da presença de órgãos, códigos e peças legislativas. Observa-se uma centralização dos comandos e descentralização administrativa.

"(...) condensam-se, simultaneamente, num curto período histórico, as múltiplas faces de um processo de organização das estruturas de um Estado-nação e de um Estado capitalista cuja forma incorpora, crescentemente, aparelhos regulatórios e peculiaridades intervencionistas que estabelecem um suporte ativo ao avanço da acumulação industrial"⁴⁰.

Os incentivos concedidos ao setor industrial entre 1930 à 1945 foram decisivos para que a indústria confirmasse seu papel dinâmico e de líder. Houve um processo de crescimento industrial e de mudança da estrutura produtiva, com o setor "leve" de bens de produção assumindo o comando da acumulação capitalista.

Uma característica importante do período foi o aumento de poderes na esfera administrativa. Antes de 1930, os estados tinham várias funções e ampla autonomia. Podiam negociar, por exemplo, empréstimos estrangeiros. Áreas importantes como a educação e trabalho também eram competência dos estados. Desde 1930, a situação começa a mudar e verificava-se um fortalecimento do poder governo federal e uma diminuição do poder de estados e municípios, com a transferencia de funções previamente exercidas por estes para a área de competência federal.

"[...]Vargas transformou as relações entre o poder federal e estadual, e, com isso, aproximou muito mais o Brasil de um governo verdadeiramente nacional"⁴¹.

A partir de 1930 nota-se também um avanço do Estado em relação as classes e frações de classes na constituição do capitalismo, do Estado Nacional brasileiro, através da tentativa da ação estatal de ampliação e diversificação das forças produtivas capitalistas. Um exemplo desse processo é a discussão sobre a siderurgia, que já vinha da década de 1920. Dentre os interesses em jogo, cabe destacar a pressão sobre a capacidade para importar devido a demanda em ascensão de ferro e aço. O governo provisório e o governo

⁴⁰ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p.101.

⁴¹ Skidmore, T. Brasil : De Getúlio A Castelo. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1982. p.55.

constitucionalista irão se preocupar com essa questão. Cria-se em 1931 a Comissão Nacional de Siderurgia, com o objetivo de formular uma política nacional para o aço. Desse modo, o Estado traz para si a responsabilidade de manter o debate e desdobrá-lo. Entretanto, a questão siderúrgica acaba não ultrapassando os estreitos limites definidos pelos interesses da época, limites estes do Estado, já que ele atravessa a crise de hegemonia que vai até 1937.

Outro fator importante a ser analisado é o que diz respeito a uma das mais expressivas formas de ingerência do poder público no modelo econômico do pós-30, ou seja, o investimento direto do Estado em atividades produtivas industriais. Como inexistia o grande capital nacional privado em proporções compatíveis com as exigências da implantação de empreendimentos de infra-estrutura como a siderurgia, a eletrificação e a expansão do sistema de transportes, o Estado se viu pressionado a atuar muito além do papel de um mero coordenador da economia, transformando-se em investidor. Deve-se perceber que essa é mais uma forma de fomento da industrialização, já que o sentido de tal dinâmica residia no pressuposto de maximização do lucro privado, através da produção, pelas empresas estatais, dos bens e serviços indispensáveis à acumulação industrial privada.

O Estado agia na medida a diminuir as barreiras a produção, a decisão de investimento dos capitalistas, já que se sabia que grande parte dos custos iniciais de investimentos para a instalação de uma empresa industrial correspondia a certos gastos em insumos básicos, como eletricidade. Daí vem o grande papel das empresas estatais na fase preliminar de seu funcionamento, ou seja, vender seus produtos ou serviços ao menor preço possível, de modo a permitir economias de custo à burguesia industrial. Esta, ao continuar reinvestindo nos tradicionais setores de bens de consumo, só poderia ser beneficiada pela ação do novo Estado, já que ela era protegida da competição dos similares estrangeiros e também conseguia obter grande parte dos insumos básicos a preços relativamente baixos.

As empresas estatais conseguiam vender bens e serviços a baixos preços lançando mão de alguns expedientes, como de sua capacidade tributária. Portanto, se percebe que o Estado arcaria com o ônus da instalação das unidades essenciais do setor de bens de produção. Como esse setor se tornava o detentor de mais moderna tecnologia na época, ele também acabou se tornando aquele de mais elevados índices de incremento da produtividade do trabalho. Esses ganhos puderam ser repassados às demais unidades industriais sob a forma de insumos e serviços a preços menores, potencializando o desempenho lucrativo da indústria privada.

Por outro lado, a implantação de um setor produtor de meios de produção, como a siderurgia pesada e a química pesada requererá uma ação mais radical do Estado, para além dos horizontes dos interesses de classes e suas frações, e das possibilidades políticas e econômicas existentes no início da década de 1930.

"(...) Será apenas, após a superação da crise política em 1937, com o Estado novo, e refletindo também os reais requerimentos do processo de industrialização(...), que se demarcarão condições para a definição de um plano global de indústria pesada"⁴².

Enfim, deve-se notar que a novidade do modelo estabelecido no pós-30 foi implantação do setor industrial de bens de produção pelo Estado. Outro aspecto muito importante foi a legislação sindical e trabalhista constituída ao longo do período. Ao substituir o mercado como formador de preço da força de trabalho, o Estado estava em grande medida protegendo o trabalhador. A fixação do salário mínimo em 1940 é um exemplo disto.

A estrutura sindical era concebida de forma verticalizada e hierarquizada, a partir da representação única por categoria profissional. Este fato não só transformou o sindicato numa agência do aparelho de Estado, como permitiu a mobilização controlada das classes trabalhadoras e suas lideranças. Não é difícil concluir que apenas dois atores tinham papel ativo no mercado: o capital e o Estado.

Em 1940 verificou-se a criação do imposto sindical. Este era cobrado de cada trabalhador com base no valor de um dia de trabalho por ano. Além de propiciar ao governo considerável reforço em sua receita, contribui para consolidar o papel tutelar do Estado junto aos sindicatos. Diante do grande montante de recursos disponíveis, os sindicatos foram dotados de novas e múltiplas funções principalmente nos campos previdenciário e educacional. Daí decorreu a ratificação de seu papel de mobilizadores da classe trabalhadora. Em contrapartida, reforçava-se o controle do Estado sobre as classes subalternas através dos sindicatos, que dele dependiam para a distribuição do imposto arrecadado.

Existem outros aspectos do Estado do pós-30 que revelam sua natureza industrialista. Trata-se de algumas medidas na área da política financeira e tarifária. Apesar da busca pelo equilíbrio orçamentário, coexistiu a alteração de critérios de prioridades para o recurso aos empréstimos externos, que veio a facilitar a abertura de novas fontes de financiamento para os investimentos em infra-estrutura. Por outro lado, a imposição de uma severa disciplina no orçamento dos estados e municípios também possibilitou a liberação de recursos adicionais para a produção, já que havia uma redução de seus déficits e empréstimos junto ao sistema

⁴² Aureliano, L.M. No Limiar da Industrialização. São Paulo, Editora Brasiliense, 1981. p. 107.

bancário oficial. Outra característica da política financeira do governo foi a coexistência da preocupação em conter o sistema de créditos, com a proibição de importação de maquinaria nova para indústrias consideradas em superprodução, o que racionalizava os recursos escassos a serem distribuídos. Um outro efeito desta medida foi permitir uma folga na capacidade de importar que franqueava os setores mais novos e dinâmicos da indústria a compra no exterior de equipamentos sofisticados. Portanto pode-se dizer que havia uma distribuição, segundo critérios de essencialidade, das divisas monopolizadas pelo Estado. Elas eram destinadas principalmente a importação de máquinas e combustíveis.

Ainda haviam outras medidas de caráter parcial que serviam de estímulo à industrialização, como os incentivos destinados a beneficiar setores industriais novos, como a metalurgia e a isenção de direitos alfandegários e tributários solicitados isoladamente por determinados empresários. Após alguns anos de estudo por conselhos competentes, os mesmos foram concedidos.

Também haviam as políticas de proteção tarifária sobre bens e equipamentos industriais, as quais protegiam os "similares" nacionais da competição externa, as novas políticas de crédito e a abolição de impostos interestaduais, sendo todas medidas de fomento à industrialização.

Os conflitos devido a diversidade de interesses em relação a industrialização brasileira eram explicados pelo caráter de incompatibilidade entre as próprias agências burocráticas. Havia portanto uma absorção institucional dos conflitos, administrados diretamente pelo próprio Estado.

"(...) Como se pode perceber, inexistia essa feição monolítica imputada às políticas financeiras e monetárias do Estado no pós-30. Esta ausência de uniformidade nos parece de todo coerente com o estilo de política de compromisso então vigente, sendo o reflexo de uma estrutura de poder marcada pela diversidade de interesses nela representados simultaneamente"⁴³.

Entre 1930 e 1937, ocorre uma crise de hegemonia, e é no desdobramento dela que emergiu uma nova forma de Estado. Nesse período, nenhuma classe ou fração de classe logra se tornar hegemônica, ocupando o lugar da velha burguesia cafeeira deslocada do centro do poder devido ao golpe do começo da década. O poder é objeto de disputa pelas frações de classes dominantes, as quais se apresentam como oligarquias regionais, com poucas diferenciações entre estes blocos de interesses. Porém, nenhuma delas conseguirá legitimar o novo Estado.

⁴³ Mendonça, S.R. Estado e Economia no Brasil : Opções de Desenvolvimento . Rio de Janeiro, Editora Graal, 1986. p.33.

A ação do Estado se faz de modo contraditório, como se ele estivesse respondendo ao mesmo tempo aos interesses dos diversos grupos, sem poder satisfazer plenamente a nenhum. Havia portanto uma instabilidade dos rearranjos políticos realizados, bem como um permanente clima de conflitos que só seria neutralizado a partir da implantação da ditadura do Estado Novo em 1937. Entretanto, neste caso de crise, o Estado pode atuar com uma certa autonomia frente aos interesses das diversas facções. Ao chefe do Estado cabia a posição de árbitro, de mediador dos conflitos, através do uso de sua força pessoal. Criava-se a partir daí o espaço para a ação modernizadora do Estado.

Serão constituídos, portanto, campos específicos de interesses de classe, com a respectiva reprodução passando a ser feita no âmbito da própria atuação estatal. É o surgimento de instituições centralizadas e nacionais, sendo importante o novo modo como o Estado e as forças sociais da época se relacionam. Abre-se espaço para que diversos grupos participem, amenizando assim, através da centralização, os interesses regionais específicos.

É nesse sentido que conseguimos entender o surgimento dos institutos, dos conselhos e das comissões, todos propostos pelo governo federal. Os interesses regionais se manifestarão em um espaço específico, devido a separação de campos de interesses, como por exemplo, a indústria, o café, etc... . Estamos assistindo, nesse momento a formação de um Estado Nacional, a uma nova forma de Estado.

Em resumo é interessante afirmar que no período após 1930 o governo já possuía uma política industrialista claramente definida, apesar dele ser resultado de um rearranjo de grupos oligárquicos tradicionais.. A idéia da industrialização como alternativa para o desenvolvimento econômico ganharia lugar de destaque desde os primeiros dias do governo Getúlio Vargas, podendo-se afirmar que esta meta era tida como prioritária dentre as diversas propostas pelo presidente. Haveria portanto um empenho pessoal de Vargas no que diz respeito a essa meta.

2.2 - 1930 à 1945 - A primeira aproximação a política desenvolvimentista

Durante o Governo Provisório, o qual vai de 1930 a 1934, estabelece-se uma política econômica que procura dar conta dos diversos interesses das frações de classe, como os industriais os comerciais e os agrários. A política de defesa do setor cafeeiro teve por resultado a manutenção do nível de emprego da

agrários. A política de defesa do setor cafeeiro teve por resultado a manutenção do nível de emprego da economia como um todo, bem como o relativo equilíbrio das contas externas. Tratou-se de implementar uma política monetária expansionista que servia a todos. Aliás, convém dizer que de 1934 em diante, tanto a política monetária quanto a fiscal foram expansionistas.

Como a valorização do café foi financiada pelo crédito interno, abria-se uma conjuntura muito favorável para a indústria brasileira, já que a capacidade de consumo estava mantida, sem que fosse possível atendê-la pela via das importações, já que estas encareceram devido a desvalorização monetária provocada pela expansão do crédito. A demanda agora poderia ser atendida em condições de vantagem relativa dos preços. Houve portanto, como veremos mais adiante, uma elevação da produção industrial e algumas alterações em sua qualidade. Pode-se dizer que as desvalorizações cambiais beneficiavam em parte a indústria.

Enfim, manteve-se o nível de renda e emprego da economia como um todo, tendo como consequência a utilização plena da capacidade produtiva instalada. Proibiu-se a importação de novos equipamentos para a indústria de bens de consumo, assim como se impôs um controle sobre a taxa de câmbio e as importações. O resultado geral verificado foi a elevação das margens de lucro da indústria.

O período é marcado por um significativo crescimento da produção industrial, com a mesma crescendo ano a ano. Esse acontecimento pode ser explicado pelo fato da crise anterior ter sido superada, preenchendo-se nesse momento as margens de capacidade ociosa e aumentando a lucratividade das empresas. A indústria leve de bens de produção passa a ter um diferencial de rentabilidade a seu favor que estimula inversões no setor, passando a crescer aceleradamente porém à reboque da demanda. Esse ponto é muito importante.

Ocorre um aumento do grau de proteção à indústria com a revisão tarifária de 1931. Ao mesmo tempo, proíbe-se a importação de equipamentos para alguns ramos nos quais havia um excedente de produção.

A elite industrial brasileira da época era inexpressiva do ponto de vista econômico, desarticulada politicamente e incapaz de constituir-se enquanto grupo de pressão junto aos núcleos do poder. Consagrava-se, dessa forma, o antagonismo entre um Estado forte - propulsor de mudanças- e uma burguesia industrial fraca e desorganizada.

A industrialização no período foi estimulada pelo controle sindical que ia sendo aos poucos exercido pelo Estado, o que diminuía o poder de barganha do operariado industrial. A repressão também foi muito usada. Além do mais, havia força de trabalho em abundância, com um grande número de imigrantes estrangeiros e migrantes nacionais. Por tudo isso, não se registraram pressões para subida de salários.

O Estado brasileiro se engajou na tentativa de garantir a capacidade para importar da economia, já que se sabia que o não êxito desse objetivo poderia levar a grandes dificuldades no processo de expansão industrial, podendo até inviabilizar o processo. A proibição de importação de máquinas e equipamentos para as principais indústrias de bens de consumo assalariado, entre 1931 e 1937, acabou garantindo a capacidade para importar meios de produção no exterior.

Como visto acima, são muitas as ações em prol do desenvolvimento. A partir de 1930 ocorreram transformações no Banco do Brasil, sendo que toda a fase de expansão industrial e crescimento agrícola, após 1933, contou com seu suporte decisivo. Já com o Estado Novo, aprofundou-se a regulação na área monetário-creditícia e cambial.

O poder do governo federal se viu fortalecido devido a nova responsabilidade em duas outras áreas, a da previdência social e da organização dos sindicatos trabalhistas. Essas atividades tinham sido iniciadas antes da constituição de 1934. Em novembro de 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Já em fevereiro de 1931 criou-se o Departamento Nacional do Trabalho. Em março do mesmo ano foi aprovado um decreto que regularizava a sindicalização das classes patronais e operárias. O sindicato começava aí a adquirir um novo conteúdo político, como elemento essencial do sistema político-administrativo estatal.

É fundamental notar que os decretos, leis e dispositivos constitucionais atendiam a várias dentre as reivindicações econômicas e políticas do operariado. Como exemplo, tem-se a formulação de diversos direitos trabalhistas, como a jornada máxima de oito horas de trabalho, repouso semanal remunerado e férias anuais remuneradas, dentre outros. Em 1943, toda a legislação anterior foi reelaborada, ampliada e sistematizada na Consolidação das Leis do Trabalho.

Em novembro de 1930 dois novos ministérios foram criados. Um era o ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e outro era o da Educação e saúde. Em 1931 surgiu o Conselho Nacional do Café e o instituto do cacau da Bahia. Em 1933 criou-se os institutos do Açúcar e do Alcool e o Departamento Nacional do Café.

Com a constituição de 1934, eliminou-se o imposto interestadual, passo importante para a criação de um mercado nacional. No mesmo ano tem-se o primeiro estudo visando um plano de eletrificação, através da criação do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. Já na área dos recursos naturais, foi criado em 1934 o Departamento Nacional da Produção Mineral. O Instituto Nacional de Estatística e o Plano Geral de Viação Nacional surgem no mesmo ano. Em 1936, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que seria sucedido pelo DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) em 1938.

Ainda em 1934, o governo brasileiro criou o Conselho federal de Comércio Exterior. Cabia a ele estudar e propor soluções técnicas para problemas tais como promoção de indústrias nacionais e a criação de

institutos e departamentos relacionados com produtos minerais e agrícolas nacionais. Durante os anos em que desenvolveu suas atividades, o Conselho realizou levantamentos, estudos e debates e formulou sugestões, diretrizes e projetos acerca dos principais problemas da economia brasileira, como por exemplo a questão da siderurgia e a do carvão mineral, dentre outras.

“(...) Devido à forma pela qual desempenhou as suas funções, os problemas aos quais dedicou-se e as realizações de política econômica às quais esteve vinculado, o Conselho Federal de Comércio Exterior pode ser considerado o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental(...)”.

Ao criar o Conselho, o poder público abandonou a atitude defensiva, em face dos dilemas e pontos de estrangulamentos com os quais se defrontava a economia do país, ou seja, a política econômica passava a criar condições para a expansão e diversificação da economia brasileira. Portanto, Vargas acentuou o caráter coordenador e centralizador do conselho devido a necessidade e urgência de diversificar e expandir a produção.

“(...) Deve-se insistir no fato de que, até o Estado Novo, nem o projeto de industrialização pesada ganhou consistência, nem foi plenamente definida a forma de articulação entre os gastos estatais e o setor privado com relação aos novos projetos, e tampouco se logrou uma ordenação mínima dos investimentos do Estado”⁴⁴.

A partir do Estado Novo, que se estende de 1937 à 1945, consolidou-se um novo estilo de participação política, o qual foi sendo gestado lentamente nos anos que o precederam. Houve uma multiplicação no número de agências, autarquias, conselhos e institutos, propiciando a canalização para o interior do Estado das demandas dos distintos setores sociais, administrando portanto os conflitos potencialmente existentes entre eles. O Estado burocrático- autoritário era portanto um conjunto diferenciado de instâncias decisórias.

Promulgaram-se leis e decretos, assim como houve um incentivo a realização de debates sobre os problemas econômicos, financeiros e administrativos. As medidas adotadas pelo governo alcançaram praticamente todas as esferas da sociedade nacional. Tratava-se, enfim, de estudar, coordenar, proteger, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral. É importante perceber que embora os conselhos não tivessem função deliberativa ou executiva, eles funcionavam como formuladores de pareceres, tornando-

⁴⁴ Ianni, O. Estado e o Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro, Editora civilização Brasileira, 1977. p.121.

⁴⁵ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p.p103 e 104.

se instâncias de informação e formação de opiniões e também canais de expressão das demandas da sociedade civil.

É durante esse período que começa a amadurecer um projeto de industrialização pesada. Questões de infra-estrutura, como energia e transporte, e instalação de setores novos, como a indústria de material elétrico pesado, foram ganhando importância crescente e passando a serem encarados como problemas nacionais.

O Estado procurou manipular o câmbio como fonte geradora de recursos para o setor industrial, transferindo recursos da cafeeicultura para a indústria. Havia uma hierarquização de taxas de câmbio em vários níveis e procurava-se em cada setor atingir o objetivo final, que era uma sobra de divisas para as importações destinadas à indústria.

Simultaneamente, o Estado começou a manipular as taxas de juros, diferenciando-as nos casos de empréstimos destinados à agricultura ou à indústria.

"[...] O setor industrial seria beneficiado, em muitos casos, pela concessão de financiamento a longo prazo e a taxas de juros mais baixas - quando não negativas - do que aquelas estipuladas para o setor agrícola"⁴⁶.

A atuação estatal com relação à agricultura não se limitou apenas à sua fração agrário-exportadora. Houve uma intervenção no setor agrícola que produzia gêneros alimentícios para o mercado interno, visando transformá-lo em coadjuvante do processo de industrialização. A ação do Estado se deu no sentido de facilitar a expansão das fronteiras agrícolas, como as do Mato Grosso, Goiás e norte do Paraná, visando que as mesmas propiciassem a produção de gêneros básicos a baixos preços. Pelo efeito combinado do acesso a terras novas e sua ocupação por trabalhadores não enquadrados em regimes de trabalho assalariado, estas frentes de expansão geravam um excedente temporário de bens, como arroz, milho e feijão, os quais contribuíam, por serem baratos, para o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho urbana, incidindo, por sua vez, na contenção da folha de salários de empresários industriais. E assim o capital privado industrial saía beneficiado.

É importante frisar, como foi visto acima, que a dinâmica da acumulação capitalista no Brasil construiu-se com base na recriação de relações de trabalho não-capitalistas, o que é bem coerente com o próprio caráter conservador da composição de forças que representava o "novo" Estado. A estrutura agrária brasileira lograva

⁴⁶ Mendonça, S.R. Estado e Economia no Brasil : Opções de Desenvolvimento . Rio de Janeiro, Editora Graal, 1986. p.27.

permanecer intocada no que diz respeito as formas de propriedade vigente, os latifúndios, e aos regimes de organização da produção em que tradicionalmente se baseara, como a não adoção do trabalho assalariado. Entretanto, ao mesmo tempo, ela se via renovada, já que a industrialização a beneficiava triplamente, ao impulsionar sua expansão, ao abrir-lhe novos mercados e ao fornecer-lhe manufaturados que seriam à reprodução da força de trabalho rural.

Outro fator importante a ser considerado diz respeito a regulamentação geral dos fatores produtivos pelo Estado, destacando o quanto o livre jogo das forças de mercado foi sendo desgastado como instância formadora dos preços. O governo, ao visar acelerar a acumulação privada, particularmente pelo rebaixamento dos custos de produção das indústrias, interveio em inúmeras áreas. Ele distribuiu ganhos e perdas entre os diferentes grupos de capitalistas, realizou gastos fiscais com finalidades de agilizar a reprodução do capital, estabeleceu subsídios dos mais diversos e fixou preço de compra e de venda, em particular, o preço da força de trabalho.

Com a criação do Departamento Administrativo do Serviço público, o DASP, órgão público federal, a burocracia que continuava a crescer era institucionalizada.

"(...) O DASP tornou-se um instrumento importante para a melhoria dos padrões administrativos, mas também um meio através do qual Vargas podia aumentar o seu controle(...) sobre a administração federal"⁴⁷.

Foram do DASP as primeiras iniciativas no sentido de concretizar a ação industrializante do Estado, sob a forma de planos globais dos investimentos estatais. Em 1939, elaborou-se o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional. Contemplavam-se investimentos em infra-estrutura, indústria de base e reaparelhamento das forças armadas. O plano refletia a intenção industrializante do Estado e a defesa da soberania. Havia uma ampla flexibilidade para os gastos estatais, já que elaborava-se um orçamento de emergência para financiar realizações "vultuosas" e urgentes. Em 1943, é instituído o Plano de Obras e Equipamentos, dando continuidade ao plano de 1939, ou seja, aperfeiçoando-o. Ambos os planos permaneceram na estreiteza de uma proposta orçamentária que não pôde garantir as bases financeiras requeridas para a execução por completo de suas metas e tampouco garantir caráter coordenado à ação econômica do Estado.

Em 1938 surge o Conselho Nacional do Petróleo, em 1939 o Conselho de Águas e Energia Elétrica e em 1940 o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, encarregados de gerar políticas setoriais para os seus

⁴⁷ Skidmore, T. Brasil : De Getúlio A Castelo. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1982. p.57.

respectivos campos. Também foram criadas várias comissões na área industrial para oferecer diretrizes de política para avanço setorial. Dentre elas podemos citar a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional e a Comissão Vale do Rio Doce.

Nota-se também, desde o início dos anos 30, a elaboração de códigos e as regulamentações dos serviços de utilidade pública. Dentre eles, podemos citar a promulgação do Código de água e o Código de Minas, em 1934, e a promulgação do Código brasileiro do ar em 1938. Foram elaborados também outros códigos e leis muito importantes, como o de Propriedade Industrial e a lei das Sociedades por Ações.

Outra característica do Estado no pós-30 foi expressada na modernização dos instrumentos de informação estatística sobre as riquezas nacionais, a população e a estrutura das atividades econômicas. Sem sombra de dúvidas, o surgimento do Instituto Nacional de Estatística - criado em 1934 e que posteriormente passaria a se chamar Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística(1938) - era um marco nesse processo. A centralização de informações oferecia subsídios à elaboração de políticas econômicas.

Em 1938 surge o Instituto Nacional do Mate. Já em 1940 surge o Instituto Nacional do Sal e em 1942 o Instituto Nacional do Pinho.

Entre 1941 e 1944, o Conselho Federal do Comércio Exterior elaborou resoluções, estudos e planos setoriais de produção, sendo o órgão mais influente do período na formulação da política econômica.

A CEXIM, Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, foi instituída em 1941, possuindo um controle de forma mais centralizada sobre o comércio exterior.

O Conselho Técnico de Economia e Finanças emitiu pareceres sobre questões ligadas ao desenvolvimento econômico, como o problema do carvão mineral, o plano rodoviário nacional e a estruturação de um futuro banco central. Deve-se notar também que o novo ambiente político internacional criado pela segunda guerra mundial era bastante favorável as negociações com o exterior, visando basicamente o planejamento de longo alcance para o equacionamento do desenvolvimento econômico. Em 1942, em comum acordo com os Estados Unidos, foi instalada uma comissão técnica conhecida como Missão Cooke. Ela elaborou um relatório sobre os principais problemas da economia brasileira.

Em 1942 criava-se um órgão mais geral, a Comissão de Mobilização Econômica, que havia sido concebida como autoridade supervisora sobre todas as atividades econômicas. Ela era capaz, dentre suas atividades, de detectar deficiências da estrutura econômica, impulsionar agricultura, mineração e manufatura e controlar a importação e a exportação. Nessa época verificou-se a maior concentração de poder em mãos do Estado, aumentando em muito o campo de sua ação intervencionista. Todos os setores da atividade econômica passaram a estar sob a ação coordenadora direta do organismo burocrático. Houve uma planificação de

funcionamento do parque industrial, assim como realizaram-se amplos levantamentos de estudos sobre condições de produção e produtividade nos diversos setores da economia.

Dentre os órgãos criados pela Coordenação, cabe ressaltar grande importância ao Setor da Produção Industrial. Era um órgão destinado a planejar o funcionamento e a expansão do setor manufatureiro. Cabia a ele, dentre outras funções, elaborar a planificação industrial do país, orientar, dirigir e controlar o programa de produção industrial do país e estudar e organizar a produção em série de produtos.

No final de 1943, é instituído o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, com a finalidade de estabelecer os princípios que iriam guiar o desenvolvimento industrial e comercial no pós-guerra. Visava-se um reforço do aparelho econômico e da base institucional para a planificação e intervenção econômica do Estado. Já no ano de 1944 foi criada a Comissão de Planejamento Econômico, com as funções de elaborar estudos gerais sobre a economia brasileira e conceber o planejamento econômico e a estrutura institucional que o executaria.

Em 1945 foi criada a Superintendência da Moeda e do Crédito, a SUMOC, a qual possuía várias funções. A sua criação permitiu um avanço mais ordenado da regulação monetário creditícia, já que suas funções foram diferenciadas e destacadas de dentro do Banco do Brasil e estruturadas numa instância mais elevada de poder.

Também é importante lembrar do conjunto de regulações sobre aspectos trabalhistas, previdenciários, legislação sindical e organização da justiça do trabalho que foram sendo gestadas desde o início da década de 30, e se consolidaram com a Consolidação das Leis do Trabalho, feita em 1945 (como vimos anteriormente). O Estado criou, portanto, uma base jurídica institucional para o funcionamento e integração do mercado de trabalho, bem como organizou o sistema de representação classista, através de sua ação regulatória e intervencionista.

O Governo tinha consciência da dificuldade de sustentar um rápido processo de expansão industrial e, ao mesmo tempo, encontrar soluções técnicas e financeiras para a implantação do setor de bens de produção. As opções escolhidas pelo Governo para enfrentar o gigantesco volume de capital requerido e as condições de tecnologia internacionalmente monopolizadas foram os empréstimos externos e a empresa pública. Inexistia um sistema de crédito avançado, um banco de investimento.

Em 1937, com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do banco do Brasil, concediam-se empréstimos para a aquisição de matérias primas ou para a aplicação na melhoria do equipamento. O crédito estatal também foi expandido pela Comissão de Financiamento da Produção, a qual foi criada em 1943. O

alcance da política creditícia pública passava a ser Nacional, tendo um grande papel no fomento de investimentos agrícolas.

Os poderes administrativos eram crescentes. Destacam-se o controle sobre empréstimos a juros baixos do banco do Brasil, projetos de obras públicas, taxas múltiplas de câmbio e controles de importações. Montava-se assim, com Vargas, um regime verdadeiramente nacional.

Em resumo, em fins da década de 30 o surto de industrialização "espontânea" foi auxiliado por uma política consciente de intervenção estatal. O governo federal ampliava a sua autoridade para dirigir a economia por dois modos principais. O primeiro era a manipulação de incentivos, tais como impostos, controles de câmbio, cotas de importação, controle de crédito e exigências salariais. O segundo modo era a intervenção direta, através de investimentos públicos em setores como navegação, ferrovias e indústrias básicas, como o petróleo e o aço. Foram introduzidos ou fortalecidos outros recursos de estímulo administrativo, como os institutos de previdência social e as caixas econômicas. Através dos fundos de capital desta última, o governo federal podia canalizá-los para investimentos de sua preferência. O licenciamento de importações e o controle cambial foram também importantes, assim como o Banco do Brasil, o qual possuía poderes para fornecer empréstimos a sacadores indicados pelo governo.

Durante o Estado Novo verificou-se portanto um grande investimento público direto, através das empresas públicas e das empresas mistas. Em 1940 verificou-se a criação da Comissão do Plano Siderúrgico Nacional, e em 1941 fundou-se a Companhia Siderúrgica Nacional. Antes do término do Estado Novo foram criadas outras companhias mistas, em setores como os de processamento de álcalis, minérios de ferro, produção de motores para caminhões e muitos outros. Em 1942 foi criada a Companhia Vale do Rio Doce, em 1943 a Companhia Nacional de Álcalis e a Fábrica Nacional de Motores e, em 1945, a Companhia Hidrelétrica de São Francisco.

A intervenção do governo federal na economia foi acelerada durante a segunda guerra mundial. A necessidade óbvia de matérias-primas e bens manufaturados, vitais para o esforço de guerra, deu nova importância ao programa do governo Vargas, de empresas financiadas pelo Estado.

O governo dos Estados Unidos, em 1940, comprometeu-se com a ajuda ao desenvolvimento econômico do Brasil, colocando à disposição empréstimos a longo prazo do Export-Import Bank. O primeiro empréstimo concedido foi para a Companhia Siderúrgica Nacional, no montante de vinte milhões de dólares. Era o apoio ao investimento público na indústria básica.

Vargas usou a ocasião do esforço de guerra para elaborar uma política de industrialização, objetivo para o qual se encaminhava desde 1937.

Uma "arma" poderosa usada pelo Presidente durante o Estado Novo foi o apelo aos sentimentos brasileiros de nacionalismo econômico, com a suspeita, por exemplo, contra os "proveitadores" estrangeiros. O efeito do nacionalismo foi o de criar condições de apoio as medidas para a industrialização, assim como legitimar e incrementar a intervenção estatal na economia.

Em 1937 criaram-se novos institutos federais, como o do Pinho, do Mate e do Sal. Era uma nova tomada de responsabilidade do governo federal. A grande intervenção federal na economia necessitava de novos órgãos, os quais, por sua vez, enfraqueciam um pouco mais o poder relativo de Estados e municípios. As influências regionais só poderiam ser efetivadas através dos canais do governo central.

Em síntese, o papel do Estado no período 1930-55 foi o de criar as bases para que a acumulação capitalista industrial, ao nível das empresas, pudesse se reproduzir.

"(...) é de se supor-se que o governo e os grupos dominantes na época estavam empenhados em criar condições infra-estruturais tanto para o desenvolvimento econômico em geral (particularmente industrial) como para a emancipação econômica do País (...)"⁴⁸.

"(...) É inegável que, desde meado dos anos 30 e principalmente durante o Estado Novo, inscreviam-se na lógica de expansão do aparelho regulatório estatal e do projeto de industrialização pesada, os requerimentos de intervenção, planificação e aprofundamento dos controles econômicos"⁴⁹.

"(...) Ao término do Estado Novo, estavam sob a órbita estatal de atuação e relativo controle a moeda, o crédito, o comércio exterior, a gestão da força de trabalho e os salários, além de uma estrutura tributária em transformação o que conferia ao Estado a possibilidade de afetar todos os preços fundamentais da economia"⁵⁰.

2.3 - 1951 à 1954 - Uma etapa mais madura de política desenvolvimentista

O ano de 1951 marcou o retorno vitorioso de Getúlio Vargas ao poder, agora pela via eleitoral. Deve-se lembrar que nessa nova conjuntura nacional a relação entre as massas urbanas e os grupos no aparelho de Estado constituía uma composição entre classes sociais distintas, daí seu equilíbrio instável. Atender as

⁴⁸ Ianni, O. Estado e o Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro, Editora civilização Brasileira, 1977. p.126.

⁴⁹ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p.116.

⁵⁰ Op cit pp.131.

aspirações básicas das camadas populares e manter o ritmo de crescimento urbano-industrial eram pré-condições da própria sobrevivência do pacto populista.

Quando se inicia o governo Vargas, a sociedade brasileira já se encontrava bastante diferenciada, devido ao crescimento do setor industrial, à expansão do setor terciário e ao rápido crescimento dos centros urbanos dominantes. A burguesia industrial e o proletariado já eram uma realidade política e cultural. Também estavam presente a classe média, bastante ampliada, assim como os setores agrário, comercial e financeiro da burguesia.

É muito importante entender que o novo governo se defrontava com alguns dilemas econômicos-financeiros importantes. Era necessário enfrentar problemas como a inflação, o desequilíbrio na balança de pagamentos, a necessidade de importar máquinas e equipamentos, a insuficiência de energia e transportes e a insuficiência de oferta de gêneros alimentícios para as populações dos centros urbanos em rápida expansão.

Getúlio tentou dar uma "sobrevida" ao padrão da industrialização restringida. A política econômica de Vargas iria exacerbar sua feição nacionalista, levando ao primeiro plano dos debates da época as questões do intervencionismo estatal e da recusa do capital estrangeiro no país, exceto quando imprescindível.

"(...) Agora, Vargas aplicava uma fórmula nova e mais agressiva do nacionalismo econômico(...). No campo interno, sublinhava a necessidade de empresas públicas como instrumento básico da política de investimentos"⁵¹.

"(...) definiu-se no início dos anos 50 um projeto político e econômico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil mais profundo e complexo, mais abrangente, ambicioso e integrado que o delineado ao final da década de 30"⁵².

Com a finalidade de resolver problemas econômicos e financeiros mais urgentes do país, e em favor do desenvolvimento industrial acelerado, o Estado foi levado a assumir tarefas novas e a desempenhar papéis decisivos, para a expansão econômica ocorrida posteriormente.

Entre 1951 e 1954 reforçou-se a armação institucional do Estado bem como os graus de interpenetração do mesmo no processo de acumulação capitalista e o tamanho da estruturação estatal no cumprimento das tarefas básicas da industrialização. É fundamental perceber a justaposição de quatro elementos que marcaram todo esse período. O primeiro é a rede de mecanismos de centralização dos comandos, o segundo

⁵¹ Skidmore, T. Brasil : De Getúlio A Castelo. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1982. p.128.

⁵² Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p.180.

é a empresa pública entendida aqui como fator de dinamização do desenvolvimento, o terceiro é o banco de investimentos e o quarto é a nova articulação do empresariado com o Estado.

É importante perceber que, embora o Governo tivesse definido a industrialização como meta desde 1930, somente agora, no início dos anos 50, se traçou de forma abrangente e harmoniosa, uma alternativa global de desenvolvimento do capitalismo. Definiu-se um plano de desenvolvimento econômico e social de grande envergadura, apoiado em um diagnóstico profundo da economia e da sociedade brasileira, já que Getúlio havia adquirido uma grande experiência nos quase quinze anos em que governara o Brasil anteriormente, conhecendo muito bem, portanto, os problemas do Brasil. Apoiando-se em estudos e previsões elaborados desde o Estado Novo, ampliados e refinados por comissões técnicas, foram definidos entre 1951 e 1954, objetivos ambiciosos.

Nos dois primeiros anos não se deu grande prioridade a medidas de industrialização, devido ao Governo se defrontar com muitos problemas imediatos, que muitas vezes assumiam precedência sobre os objetivos de longo prazo, como era o caso da industrialização.

Observou-se um grande estímulo para a criação de capacidade interna de produção, devido a limitação de compras no exterior resultante da tentativa de corrigir os déficits no balanço de pagamentos. Houve também um direcionamento das divisas disponíveis para a compra de produtos importados essenciais a industrialização.

O que é de suma importância perceber é que agora havia uma boa vontade do Governo americano para oferecer assistência técnica e empréstimos a longo prazo para o desenvolvimento econômico de base, diferentemente da conjuntura internacional associada a década anterior.

O presidente se apoiava num programa de medidas de investimentos coordenados pelo Governo, baseado nos pareceres da Missão Cooke, a qual foi enviada ao Brasil pelos Estados Unidos em 1943, da Missão Abbink, enviada em 1948, e do plano Salte, que datava de 1948.

"(...) Definiram-se, ao mesmo tempo, um programa de desenvolvimento capitalista da agricultura, um bloco integrado de inversões visando a industrialização pesada, um projeto de desenvolvimento urbano e de vinculações orgânicas entre o campo e as cidades e, finalmente, uma concepção de "integração" das massa trabalhadoras urbanas no processo de desenvolvimento, através de políticas específicas de bem-estar social"⁵³.

⁵³ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960, Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p.182.

Pela primeira vez essas questões foram pensadas como um todo, e não mais de modo fragmentado como havia sido anteriormente. Para que o caráter integrado desse certo, algumas exigências se impunham, como coordenação, planejamento e interdependência entre as distintas decisões. A industrialização era vista a partir de um bloco de inversões públicas e privadas em infra-estrutura e indústrias de base, reservando aí um papel estratégico e dinâmico as empresas estatais. Com relação a agricultura, visava-se a modernização da produção rural através dos investimentos estatais nas diversas etapas do processo, como por exemplo a mecanização. Visava-se também uma melhor distribuição da renda, com uma preocupação voltada para a melhoria das condições básicas de vida. Deve-se notar também que a tempos se buscava uma solução para o problema de financiamento. Agora, almejava-se um sistema de financiamento baseado na criação de um banco estatal central e de bancos regionais, bem como a ampliação e racionalização da arrecadação tributária. Por último cabe lembrar que buscava-se uma forma de articulação da economia brasileira com o capitalismo internacional, através da indicação de condições preferenciais para a entrada de capital externo e sinalização de áreas prioritárias de investimentos.

Deve-se ressaltar que agora se propunha um programa de desenvolvimento de infra-estrutura superior a demanda existente, o que é uma ruptura com o passado. Portanto o programa de desenvolvimento teria um caráter mais dinâmico, vinculado também a instalação no país das indústrias de base, o que garantiria a continuidade de execução e expansão do programa. Assim, visava-se um bloco de inversões no setor de bens de produção, o que daria condição para o crescimento continuado da produção nacional e superação da dependência em relação as importações. Os principais ramos a serem instalados eram: indústrias química e elétrica pesada, equipamentos e material ferroviário, equipamento e material para serviços de comunicações e indústrias de construção naval e automobilística. Por último, eram indicados alguns setores a serem desenvolvidos, como o do ferro e do aço. Prevvia-se a duplicação da capacidade produtiva da companhia Vale do Rio Doce e a ampliação da produção siderúrgica, o que supunha investimentos em Volta Redonda para a ampliação da capacidade produtiva.

O setor industrial como um todo deveria ser contemplado, através de uma política industrial que estabelecesse condições institucionais e financeiras para a expansão continuada do setor privado de bens de consumo e da indústria de bens de produção já instalada. No início de 1952 foi apresentado o Plano Geral de industrialização do País, o qual visava, dentre seus objetivos, melhoramento e expansão dos meios de transportes, maior produtividade na área energética e e melhoramento do sistema de crédito. Foram definidos um conjunto de incentivos, tais como as políticas de isenções de tarifas, impostos e proteção aduaneira, a política cambial, indicando prioridades nas licenças de importação, as definições de prioridades na concessão

de cambiais para importação de matérias-primas e equipamentos e finalmente as medidas de assistência financeira, através de instituições de crédito do Governo, como a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil.

O desenvolvimento capitalista no campo também era uma meta perseguida por Vargas. Era apoiado basicamente no dinamismo dos pequenos e médios proprietários rurais. Visava-se a ampliação da produção de bens primários para o consumo interno e o reforço do setor exportador, através da capitalização e modernização da agricultura. O Presidente sabia que o aumento da produtividade rural estava associado a criação no país de uma indústria de máquinas e implementos agrícolas, objetivos do projeto de desenvolvimento industrial. Quanto ao crédito, pretendia-se montar uma estrutura de financiamento através de um banco cooperativo ou de outras instituições especializadas em crédito. Outras propostas importantes eram a de preço mínimo e a de um sistema de seguros rurais que levassem a uma diminuição dos riscos dos produtores. O Governo se comprometia a investir em transportes e armazenagem, além de atuar com uma política de créditos e financiamentos ativa. Já com relação ao setor exportador de café, pretendia-se instituir uma política de defesa dos preços. Nos aspectos trabalhistas, a atuação do Estado também seria bastante importante.

"[...] O Estado promoveria a organização social dos trabalhadores e empresários rurais, estendendo a eles a legislação trabalhista e sindical inexistente e efetivando associações patronais a todos os níveis, incluindo a até então inexistente Confederação Nacional da Agricultura"⁵⁴.

Em 1951 começa a funcionar a Comissão Mista, órgão muito importante e influente. O seu trabalho deu grande impulso ao planejamento da política de investimentos. O seu objetivo seria o de formular recomendações quanto a projetos econômicos a serem implementados pelo Brasil na área de serviços básicos, como energia, transporte e agricultura. Enquanto o Brasil deveria contribuir com matérias primas nacionais, Os Estados Unidos deveriam conceder créditos bancários com respectivos vencimentos a médio e longo prazo, para a execução de um programa de industrialização e de obras públicas. Ocorre um financiamento ao Brasil de 250 milhões de dólares.

⁵⁴ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p.p 198 e 199.

Um dos seus principais resultados foi a criação, em 1952, de um Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, ou BNDE, o qual se destinou a diminuir as deficiências estruturais que atrapalhavam o bom desenvolvimento da economia brasileira.

Para oficializar as sugestões da Comissão-Mista, fora anunciado, em setembro de 1951, um plano quinquenal centrando o investimento em indústrias de base, energia(carvão, petróleo e eletricidade) e transportes, considerados pontos de estrangulamento. Em meados de 1952 o congresso nacional autorizara também a criação do fundo de Reaparelhamento Econômico, a ser administrado pelo novo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Implementava-se, assim, uma linha econômica de planos de investimentos a base de capital nacional e estrangeiro, coordenados pelo Estado.

"[...]O Programa de Reaparelhamento Econômico[...] e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico[...] constituíam o suporte institucional para a estrutura interna de financiamento, tanto para a aplicação do montante em moeda estrangeira quanto para o levantamento de recursos para a contrapartida brasileira ao volume total previsto de um bilhão de dólares"⁵⁵.

Desse Plano de Reaparelhamento Econômico para o Brasil que o Governo estabelecera, a comissão mista aprovou 41 projetos individuais, os quais seriam financiados em parte internamente - através principalmente da criação de tributos especiais sobre a renda ou sobre lucros não distribuídos das empresas, ou mediante a captação, por via de depósitos compulsórios, de recursos das companhias de seguros e capitalização - e em parte externamente, pelo BIRD ou pelo EXIMBANK, através de financiamentos concedidos por estes bancos. O setor de transportes participa com aproximadamente 60% do total de projetos, enquanto o de energia participa com quase 34% desse total. Houve uma assistência técnica e financeira dos Estados Unidos nos projetos envolvidos pelo programa. A intenção geral era impulsionar o desenvolvimento econômico brasileiro.

Apesar de somente alguns projetos receberem financiamento, isso não impede que o Governo continue impulsionando a industrialização.

Alguns problemas básicos da economia, como inflação e o desequilíbrio de balanço de pagamentos ainda persistem e não conseguem ser controlados. A despeito das dificuldades cambiais, da inflação e do agravamento das tensões sociais e políticas, o governo procurava manter uma política econômico-financeira de estímulo a industrialização. Continuavam-se a criar-se novas condições para o desenvolvimento econômico. Tem-se como exemplo a criação em 1952 do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

⁵⁵ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 197.

A partir de 1953 até outubro do mesmo ano, tem-se um mercado livre de câmbio, o que satisfaria aos que quisessem investir no Brasil. No final de 1953 lança-se mão de um plano de estabilização, cuja medida mais importante é dada pela instrução 70 da SUMOC, a qual levava a uma política cambial mais flexível. Através da respectiva instrução introduziu-se um sistema múltiplo de taxas de câmbio, nos quais as exportações, importações e movimentos de capital eram classificadas de acordo com determinadas categorias, as quais possuíam determinadas características.

Um dos resultados desse sistema é que ele ajudou a recuperar as exportações em nível competitivo. Por outro lado, serviu como poderoso instrumento para canalizar as importações para setores considerados prioritários para o desenvolvimento econômico de base. Ela funcionava na prática como uma política de substituição de importações, provando ser um marco importante no protecionismo brasileiro e no suporte político para a industrialização. É importante reter que tais medidas ajudaram a convencer as autoridades financeiras internacionais e os investidores estrangeiros de que o Brasil estava preparado para manter uma política de equilíbrio financeiro com os países centrais.

"(...) conciliando interesses e procurando um equilíbrio nas soluções econômicas, o Governo consegue imprimir um caráter industrializante ao seu projeto de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que amplia, a nível econômico, as tarefas e o poder de decisão do Estado"⁵⁶.

Ocorre cada vez mais um fortalecimento do Estado frente as exigências econômicas do país. Procurava-se uma solução de equilíbrio entre cooperação externa e soberania nacional para o processo de desenvolvimento independente.

Um dos entraves ao desenvolvimento industrial era a dificuldade de aquisição de matérias primas e maquinaria estrangeira. Ainda em 1953, a Carteira de Comércio Exterior (CACEX), a qual substituiu a CEXIM, acabou criando algumas facilidades para a importação de máquinas, ferramentas e equipamentos necessários aos novos investimentos e à complementação de investimentos preexistentes, nacionais e estrangeiros. Tinha-se a finalidade de evitar a diminuição do ritmo de industrialização, devido a crise de divisas. Por outro lado, pode-se dizer a medida também facilitava a importação de tecnologia mais avançada, devido a preocupação com a continuidade da industrialização.

É interessante notar que o Presidente optou pela solução empresa pública para um problema de política de investimentos nas áreas de estrangulamento. Foi assim com a Petrobrás e com a Eletrobrás, sendo que essa

⁵⁶ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 199.

última permaneceu um bom tempo no papel durante o seu mandato. Não se deve esquecer portanto que havia uma preocupação com a forma como seria financiado o investimento. Além disso, haviam outros interesses em pauta. Um exemplo disso é o projeto da Petrobrás. Nesse teve um grande peso o problema de se tentar aliviar a tensão crescente no balanço de pagamentos, através da criação de uma fonte interna de suprimento de petróleo. Além dos que vimos acima, vários outros órgãos estatais foram criados ou propostos.

Um dos órgãos mais importantes durante esse período foi a Assessoria Econômica. Ela se constituiu enquanto órgão técnico destinado a atender as solicitações da Presidência da República para efeito de assessoramento e planejamento no que diz respeito as questões econômicas. É fundamental notar que sua orientação é voltada para uma solução de desenvolvimento mais independente para o país, dentro de uma perspectiva nacionalista. A criação dele era um fato inédito até então, já que era um órgão permanente de planejamento encarregado de estudar e formular projetos sobre os principais aspectos da economia do país.

A assessoria expressava uma direção definida quanto ao planejamento econômico e quanto a uma forma de atuação do Estado nas questões de economia. Entre as tarefas que couberam a assessoria, a elaboração de alguns projetos ganham destaque, como por exemplo o da Petrobrás, o da Eletrobrás, o Plano Nacional do Carvão, a comissão do desenvolvimento industrial, o planejamento para a indústria automobilística e muitos outros.

"(...)A acessoria desempenhou papel extremamente importante no que se refere as realizações do Governo, esvaziando o poder ministerial nas áreas técnicas da economia e fazendo com que o congresso passasse a atuar em função dos projetos econômicos que ela apresentava"⁵⁷.

O programa energético acabou se tornando um marco no planejamento realizado pela acessoria. Foram pensadas e estudadas as questões referentes a energia elétrica e ao petróleo. Esta última se transforma no grande fator de mobilização dos setores nacionalistas.

Com relação a área de energia, definiu-se em 1954 o Plano Nacional de Eletrificação. Dentre seus objetivos, podemos citar que ele visava uma grande elevação do potencial gerador e também a criação da indústria pesada de material elétrico no país. Porém, esse objetivos genéricos não foram aprovados na gestão de Vargas.

⁵⁷ Araújo, M.C.S. O Segundo Governo Vargas - 1951 / 1954 -. São Paulo, Editora Ática, 1992. p. 153.

Já com o petróleo, as metas fundamentais eram as relacionadas com atividades de pesquisa, industrialização e armazenagem de refinados. Eram objetivos concebidos a longo prazo. Visava-se muito o incremento da produção nacional. Em Dezembro de 1951 o Executivo enviou ao congresso o Programa do Petróleo Nacional, através do qual ele propunha a Petrobrás. Em 1954 ela foi constituída como empresa mista e de monopólio estatal.

*"(...) Em síntese, a criação da Petrobrás exprimiu a convergência de vários componentes essenciais do sistema político e econômico brasileiro daquela época: defesa nacional, nacionalismo econômico emancipação do país, ideologia desenvolvimentista, crescimento da função econômica do Estado, etc...(...)"*⁵⁸

Em agosto de 1951 foi apresentado ao congresso o Plano do Carvão Nacional, o qual previa, dentre seus objetivos, a duplicação da produção num prazo de quatro anos, mecanização de minas e incremento de pesquisas. Só foi aprovado em agosto de 1953.

O projeto de industrialização considerado nos trabalhos da assessoria, por orientação do próprio Governo, refere-se a um amplo processo de desenvolvimento orientado para um projeto de valorização global do país no que diz respeito inclusive a questão social e ao caráter nacionalista desse desenvolvimento. Para isso, era necessário que as atividades básicas fossem mantidas sob o comando nacional, sob o comando do Estado brasileiro, sendo portanto contrário a participação do capital estrangeiro no país.

*"(...) a nível econômico ela significava efetivamente um marco da ação estatal quanto ao processo de desenvolvimento, quer em termos da participação do Estado na economia, quer em termos da sua ação planejadora"*⁵⁹.

Enfim, a maior parte das atividades governamentais nos anos de 1951 -54 mostram que o poder público foi conduzido a criar algumas condições infra-estruturais e institucionais para a aceleração do desenvolvimento industrial do Brasil. Criaram-se, dentre outras coisas, órgãos destinados a favorecer o desenvolvimento econômico, assim como foram realizados estudos profundos sobre os problemas econômicos da nação.

Por último, cabe lembrar a importância de dois órgãos no período. Um era a Comissão Econômica para a América Latina(CEPAL) e o outro era o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico(BNDE). Ambos

⁵⁸ Ianni, O. Estado e o Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro, Editora civilização Brasileira, 1977. p.128.

⁵⁹ Araújo, M.C.S. O Segundo Governo Vargas - 1951 / 1954 -. São Paulo, Editora Ática, 1992. p. 156.

constituíram em 1953 um grupo de economistas para realizarem um diagnóstico global sobre a economia do país e propor um programa de desenvolvimento. Portanto, foi muito importante a colaboração entre as duas entidades para a investigação da natureza do processo de desenvolvimento econômico do país e a consequente elaboração de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira. Seus trabalhos se desenvolveram entre 1953 e 1955.

2.4 - A especificidade das medidas de política desenvolvimentista adotadas no segundo Governo Vargas

Entre 1930 e 1945, vimos que o Estado havia intensificado o movimento de centralização dos comandos, racionalização administrativa e burocratização. Havia agora no início do segundo mandato de Getúlio um diagnóstico que apontava para a ineficiência da estrutura estatal montada no período anterior face ao processo de desenvolvimento econômico e social, que exigiria novas funções econômicas e sociais do Estado e ampliaria portanto sua esfera de atuação.

"(...) Entre 1951 e 1954 já se sentia o problema da inadequação do aparelho estatal às tarefas que nasciam do projeto industrializante do próprio Estado[...]"⁶⁰.

Desde o primeiro governo Vargas vem se verificando uma grande expansão do Estado. Agora, nos primeiros anos da década de cinquenta, havia uma preocupação com o caráter de agilidade e eficiência da grande máquina estatal e simultaneamente com os mecanismos de planejamento e controle, os quais se passavam a exigir nesse momento histórico. Detalhando mais o que foi visto acima, havia graves problemas com a estrutura estatal, como sua paralisia e envelhecimento, superposição de órgãos sob diferentes regimes jurídicos e institucionais, dificuldades em manter sob a orientação unificada do chefe do executivo a multiplicidade de órgãos e funções e principalmente a ausência de um sistema integrado de planejamento, controle e coordenação.

⁶⁰ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 213.

Vargas propõe, em 1952, um projeto de reforma administrativa, o qual visava uma harmonização da administração direta, através de métodos de descentralização, compatibilização e agrupamento de funções similares. Tão importante quanto seria a coordenação adequada das atividades assim como a compatibilização das políticas. Seria muito importante garantir controle, unidade e harmonia da ação governamental. Uma comissão de especialistas elaborou um anteprojeto o qual propunha basicamente um sistema duplo de coordenação. O primeiro seria através de comissões interministeriais, e o segundo seria através da coordenação de todos os projetos e atividades por meio de um Conselho de Planejamento e Coordenação, que seria constituído junto à Presidência. Esse cumpriria o papel de coordenador, formulando os objetivos gerais e específicos e atuando como órgão supremo de planejamento e programação das atividades governamentais.

O anteprojeto também propunha algumas medidas visando reagrupar ou desmembrar órgãos, de acordo com critérios de homogeneidade de funções. Vargas submeteu o anteprojeto a uma Comissão Interpartidária, a qual elaborou um relatório final. Aprovava-se o exercício do governo através dos ministérios, a descentralização administrativa, a simplificação dos processos burocráticos e o planejamento e a coordenação através de instrumentos adequados. Por outro lado, desaprovava-se a criação de um órgão supremo de coordenação e planejamento, e recomendava-se que ambos os objetivos ficassem sob responsabilidade do Conselho Nacional de Economia. Esse deveria ser reorganizado em sua estrutura e competência, já que era um órgão opinativo, atuando a nível dos problemas macroeconômicos do país. Ele era responsável por estudos e pareceres técnicos. Portanto, ele não fora criado para atuar como órgão geral de planejamento econômico e de controle da execução de planos e programas.

Entretanto, o projeto enviado pelo congresso nacional ao executivo não foi aprovado na gestão de Getúlio. Por outro lado, alcançou-se no governo certo grau de planejamento, coordenação, compatibilização e controle da execução das diferentes políticas econômicas e sociais. Portanto, passa a ser importante agora mostrar como se conseguiu compatibilizar as políticas e o direcionamento efetivo da ação estatal, de acordo com as prioridades econômicas e políticas que haviam sido escolhidas.

Em primeiro lugar deve-se citar que, através da criação de novos órgãos, dotou-se o Estado de instrumentos inéditos para a elaboração de políticas. Antes, os setores econômicos eram concebidos como um conjunto de produtos discretos, sobre os quais atuavam os antigos institutos de regulação e controle dos ministérios ou os controles políticos tradicionais. A Criação de comissões inter ministeriais iam de encontro ao objetivo de dotar a estrutura estatal de instrumentos capazes de elaborar e executar, com agilidade, eficiência e harmonia, as políticas nacionais de desenvolvimento.

"(...) Trata-se de agências de atuação de âmbito nacional, destinadas a gerar políticas globais de racionalização e financiamento da produção para setores econômicos considerados agora como áreas concretas da atividade econômica nacional (...)"⁶¹.

"(...) Aparelhar o Estado de órgãos e instrumentos que permitissem a elaboração e concretização de uma Política Nacional de Desenvolvimento Econômico, segundo as diretrizes traçadas pelo governo, foi a intenção explícita que presidiu a criação destas Comissões, que atuariam de forma entrosada e coerente(...)"⁶².

Em julho de 1951, foi criada a Comissão Nacional de Política Agrária, órgão do Ministério da Agricultura. As suas atribuições eram relacionadas à elaboração da política agrária do Governo. Procurava-se estudar os problemas ligados à atividade rural, sugerindo medidas para a organização e desenvolvimento da economia agropecuária nacional. No mesmo ano foi criada a Comissão de Desenvolvimento Industrial. A ele caberia traçar a política Global de desenvolvimento industrial do país, propondo normas gerais, estabelecendo políticas de incentivos e proteção tributária, cambial, tarifária e financeira, políticas de mão-de-obra e tecnologia e orientação e articulação junto às entidades cambiais e financeiras do Estado. Visavam-se ações de ordem econômica, financeira e administrativa, muito importantes para o estabelecimento de novas indústrias no país, e para a ampliação das já existentes. Deve-se ressaltar que a comissão fez um trabalho de classificação das indústrias de base, ao mesmo tempo em que elaborou um Plano Geral de Industrialização.

Também criou-se a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes, visando elaborar uma política nacional dos transportes, já que as medidas parciais adotadas para cada ramo configuravam até então um caráter fragmentário. Como a política concebida era de desenvolvimento social e econômico, também se dotaria o aparelho de um órgão responsável pela elaboração da política social. Em 1951, criou-se a Comissão Nacional de Bem-Estar, que tinha por objetivo promover os estudos e as providências importantes à estruturação de uma política visando a melhoria das condições do povo brasileiro. Simultaneamente à criação da comissão, criaram-se diversas subcomissões, como a do Seguro Social, Serviço Social, Habitação e saúde.

Entretanto, como observa Sônia, *"esses órgãos de coordenação geral por setores não bastavam para atender às exigências de controles efetivos e de coordenação"*⁶³. Portanto deveriam ser criados outros órgãos para efetivar

⁶¹ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 215.

⁶² Op cit pp. 220.

⁶³ Op cit pp. 218.

as políticas setoriais, visando atingir os objetivos gerais do plano de desenvolvimento econômico e social. Era necessário instituir um órgão geral de planejamento e controle.

O setor agrário passou a contar com o Instituto Nacional de Imigração e Colonização para atender aos projetos econômicos e sociais. Pretendia-se aumentar a eficiência da ação oficial no que diz respeito a colonização e promover os meios técnicos e financeiros para a aquisição de propriedade pelo trabalhador rural. Nesse campo é importante ressaltar a importância da criação da Carteira de Colonização do Banco do Brasil. Já o Banco Nacional de Crédito Cooperativo se destinava a auxiliar os planos de desenvolvimento, através de atendimento creditício e financeiro. Igualmente importante foram as criações da Companhia Nacional de Produtos Agrícolas, o Conselho Nacional de Administração de Empréstimos Rurais e o Serviço Social Rural, sendo este último um projeto social do governo na área rural. Dentre as suas atribuições, pode-se destacar a educação de base e à prestação de serviços médicos sanitários.

Já no setor industrial, foram criadas a Comissão Executiva do Carvão Nacional, o Instituto Nacional do Bagaço, a Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico, a Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico e a Petrobrás S/A, responsável pela execução do programa do petróleo. Todas visavam a elaboração de planos específicos para as suas respectivas áreas.

Na área social e urbana de atuação do Estado, verificou-se a ativação da Comissão Nacional de Alimentação, a criação da Comissão Federal de Abastecimento e Preços (atuando na política de Preços e regularização do abastecimento urbano) e a criação da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal Especializado de Nível Superior, visando elevar a produtividade e garantir a expansão econômica.

A partir de 1952 é grande a importância do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Banco do Nordeste e do Banco de Crédito da Amazonas. O primeiro visava o financiamento dos projetos globais de desenvolvimento econômico, enquanto os dois últimos vinculavam-se a projetos regionais.

As exigências do plano de desenvolvimento econômico e social eram grandes. A criação de órgãos setoriais de atuação nacional era apenas um passo nesse projeto.

"(...) O controle conjunto das políticas, através de comissões interministeriais, (...) se completaria pelo reforço e ampliação de competências de órgãos já existentes, fundamentais pelo seu envolvimento nas áreas do comércio exterior e das orientações monetária e creditícia do governo - áreas estratégicas que seriam controladas simultaneamente, sob pena de se comprometer irremediavelmente o plano geral de desenvolvimento proposto(...)"

164

⁶⁴ Dreibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 220.

Como exemplo, tem-se que a Comissão de Financiamento da Produção e o Conselho Técnico de Economia e Finanças tiveram suas respectivas competências ampliadas. Já a SUMOC também sofreu alterações, tendo como uma de suas atribuições a supervisão do intercâmbio comercial do Brasil com o resto do mundo e o registro de capitais estrangeiros aplicados em atividades de grande interesse para a nossa economia. A atuação conjunta desta com o Banco do Brasil, a Carteira de Redesconto e a caixa de mobilização bancária levaram a um elevado grau de estatização e controle das políticas monetárias, cambiais, de comércio exterior e de investimentos estrangeiros. Isto em grande medida pelo controle simultâneo das operações de câmbio e das importações e exportações, vendo-se o grau de essencialidade das mercadorias importadas e de capitais estrangeiros a terem prioridade na entrada. A Comissão Consultiva de Intercâmbio Comercial com o Exterior fornecia sugestões à CACEX para o desenvolvimento do comércio externo.

A Comissão de Revisão de Tarifas Aduaneiras foi encarregada de elaborar um projeto de reforma tarifária para revisar e produzir novas tarifas aduaneiras visando uma política de proteção industrial e um alargamento da base fiscal. Havia o interesse portanto em estabelecer tarifas ad valorem.

Muito importante também é mostrar a importância da empresa pública em substituição aos antigos conselhos de estudos e pesquisas. Como exemplos tem-se o da criação da Petrobrás e o projeto de criação da Eletrobrás. A empresa pública não era novidade na estrutura estatal, sendo agora muito importante para "enfrentar as atividades de caráter industrial que o Estado se reservava na implantação do plano de desenvolvimento". Um fator positivo para a adoção da empresa pública era o êxito das experiências anteriores, como é o caso da Companhia Siderúrgica Nacional.

Os conselhos, apesar de suas respectivas importâncias, não conseguiriam levar em frente a atribuição de implementar as novas atividades produtivas. Grande parte dos conselhos presentes na intervenção estatal do período anterior seriam substituídos pela empresa pública. Isso comprovava o processo de envelhecimento de uma burocracia que ia se tornando cada vez mais obsoleta frente à complexidade das novas tarefas.

Por último, é importante frisar a vinculação setorial do empresariado aos projetos mais importantes no que diz respeito ao desenvolvimento. Superava-se aí a representação através dos órgãos gerais de classes.

"(...) as tendências que se impunham na forma de articulação e representação dos grupos privados de interesses no organismo econômico estatal(...)"⁶⁵.

⁶⁵ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 223.



Desde a década de 30, os setores patronais estavam presentes nos órgãos econômicos. Tinha-se a estrutura sindical oficial e a representação saída dos órgãos hierarquicamente superiores, as federações e confederações. Esse padrão não desapareceu no período, mas agora é oficializada a representação não-oficial nas comissões e subcomissões responsáveis pelos estudos de criação e implantação de setores econômicos novos. Era, segundo Sônia Draibe, “a articulação direta entre setores burocráticos do Estado e empresários com interesses objetivos nos projetos em pauta”.

Havia agora uma definição simultânea das estratégias da grande empresa privada e do Estado.

Em resumo, utilizou-se o mecanismo burocrático-administrativo de participação simultânea de representantes dos principais órgãos, responsáveis pela execução da política econômica nos conselhos desses mesmos órgãos. Essa fórmula já era antiga e desejava-se com ela harmonizar as medidas econômicas, exercendo controle sobre algumas áreas consideradas estratégicas, como o comércio exterior.

Outro mecanismo usado pelo governo para garantir planejamento e coordenação foi a divisão de tarefas entre alguns órgãos, como a Assessoria Econômica, o BNDE, a Comissão mista Brasil-Estados Unidos, os órgãos de planejamento setorial, da administração direta e subordinados aos ministérios e as autarquias e empresas públicas. Nas palavras da comentadora Sônia, “circuito que partia do presidente da república e nele se fechava”.

A Assessoria Econômica exerceu funções de Planejamento Global. Os projetos de energia e transporte ficaram a cargo da Comissão mista Brasil-Estados Unidos. Já ao BNDE coube direcionar o fluxo de investimento global da economia.

Por fim, cabe insistir novamente na importância de Getúlio Vargas para o período histórico, o que Sônia faz com total sucesso.

“(...) A figura presidencial, por sua vez, cumpriu papel definitivo na orientação e harmonização geral da política de desenvolvimento, atuando de modo a imprimir sentido claro aos planos e programas(...)”⁶⁶.

⁶⁶ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 232.

Conclusão

Entre 1930 e 1945, observa-se que o organismo econômico estatal adquiriu certa modernidade e amplitude dos controles. Assiste-se durante esse período a formação de uma burocracia capaz de centralizar e administrar as regras e o controle das principais funções e variáveis macroeconômicas, tais como o câmbio, os juros, o crédito e os salários. Simultaneamente, normatizam-se certas áreas privilegiadas da atividade econômica nacional e elaboram-se os códigos e regulamentações dos serviços de utilidade pública e de informação estatística, entre outros.

Também é no período que formulam-se os primeiros planos para uma industrialização pesada e explicitam-se as preocupações com os problemas de infra-estrutura, principalmente nos setores de energia e de transportes. Criam-se também, como foi visto, as primeiras instâncias político-administrativas para o exercício de coordenação e planejamento, e isso foi importante já que havia a necessidade de compatibilização das políticas estatais, ou seja, de um avanço centralizador em direção ao planejamento e a coordenação. O organismo estatal adquiriu certa modernidade e amplitude dos controles.

O problema é que durante essa etapa os controles e regulação estatal se estabeleceram de modo fragmentado. Definiam-se, por exemplo, controles múltiplos sobre uma mesma área sem a discriminação formal de atribuições ou hierarquização de competências. Outros problemas são a ausência de agências de financiamento e de um Banco Central. O resultado disso era a dificuldade de se estabelecer uma política nacional de moeda e crédito.

Como afirma Sônia Draibe, "*a natureza e a intensidade da intervenção efetiva impunham já, de um ponto de vista formal e racional, tarefas de coordenação e planificação, de modo a garantir minimamente algum grau de univocidade de sentido à ação estatal*"⁶⁷. Entretanto, durante o Estado Novo não se conseguiu criar órgãos centrais que tivessem uma relação direta com a coordenação e o planejamento, fato que seria importante devido a nascer um projeto mais integrado e ambicioso de industrialização pesada.

Deve-se ressaltar a importância de conselhos e órgãos técnicos, que durante a ausência de um órgão planejador geral, debateram e opinaram sobre questões vinculadas ao avanço da industrialização, ou seja, seguia-se a agenda proposta pela direção política do Estado.

⁶⁷ Draibe, S., Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960, Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 132.

Importante também é perceber a articulação dos setores privados no aparelho econômico estatal . Não havia aí o comprometimento das empresas privadas com projetos econômicos governamentais,

Enfim, nas palavras que se seguem da autora Sônia tem-se um resumo das dificuldades de se caminhar na trilha desenvolvimentista rumo a industrialização pesada.

“(...) O acentuado grau de centralização, condensação do poder e reforço do aparelho econômico central (...) não deve obscurecer para o analista a sua outra face, seu caráter ainda limitado e restrito. O intento de levar a cabo a industrialização pesada, no Estado Novo, deixou transparecer que independentemente do regime, o salto industrializante , no Brasil, impunha controles e formas de intervenção do Estado em graus até então desconhecidos{...}”⁶⁸.

Por outro lado, não se pode negar nem esconder todo o esforço desenvolvimentista de Vargas no período em estudo, como foi visto resumidamente acima e mais detalhadamente no capítulo II desse trabalho. Em síntese, pode-se dizer que nos anos 30 construiu-se o arcabouço institucional básico que permitiu o Estado brasileiro alavancar os passos seguintes na direção de nossa modernidade industrial.

“(...) Ao término do Estado Novo, estavam sob órbita estatal de atuação e relativo controle a moeda e o crédito, o comércio exterior, a gestão da força de trabalho e os salários, além de uma estrutura tributária em transformação, o que conferia ao Estado a possibilidade de afetar todos os preços fundamentais da economia. Como proprietário e empresário, o Estado já havia avançando nas áreas de transportes, ferro e aço, álcalis encaminhando-se para a produção de energia elétrica e caminhões{...}”⁶⁹.

Nos anos 50 o Estado assume plenamente o ideário do desenvolvimento industrializante. Propunha-se desbloquear os pontos de estrangulamento de infra-estrutura de transportes e energia. Constituiu-se um subsistema de financiamento público de natureza fiscal, baseado em empréstimos compulsórios e fundos vinculados.

É muito importante notar a complexidade da estrutura e funcionamento do Estado brasileiro frente às tarefas da industrialização e associar o profundo grau de intervenção econômica a necessidade de dotá-lo de um órgão de planejamento e a busca de instrumentos centralizados de comando e minimização de conflitos.

⁶⁸ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 135.

⁶⁹ Op cit pp. 131.

Assim, segundo Sônia, permitiria-se uma **"atuação global e coordenada indispensável nas áreas estratégicas de política econômica, dando fluidez a direção econômica do governo"**⁷⁰.

Na ausência do órgão central de planejamento, os conflitos no interior do Estado se acentuavam, comprometendo-se o ritmo que se queria imprimir ao processo de desenvolvimento.

Enfim, montam-se agências e jurisdições dotadas de poder e certos graus de autonomia, mas não existe um órgão central capaz de relacionar e subordinar os vários núcleos e agências estatais, dando principalmente atribuições de poder. A institucionalização de um órgão nuclear dotado de poderes efetivos é portanto muito importante no processo desenvolvimentista com eixo na industrialização.

Os órgãos mais centrais responsáveis pela política econômica tinham posições opostas em relação aos assuntos mais importantes sobre a política industrializante, como qual deveria ser o papel da empresa pública, por exemplo. Com relação ao mecanismo de divisão de tarefas entre a Assessoria Econômica da Presidência, o BNDE, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, os órgãos de planejamento setorial e os da administração direta e por fim as empresas públicas e autarquias, acaba se verificando na prática uma série de conflitos intraburocráticos frente às questões mais importantes da política de desenvolvimento. Os conflitos no interior das estruturas do Estado eram constantes, devido aos diversos interesses presentes. A imagem de uma estrutura com orientação unívoca é ideológica.

Outra dificuldade encontrada para a execução do plano de desenvolvimento foi a estreiteza da base financeira e fiscal do Estado em relação ao volume de recursos exigidos, ainda mais se levarmos em conta a ausência de uma reforma tributária e da organização de um sistema financeiro público que conseguisse superar a dependência do BNDE aos recursos orçamentários. É fundamental notar que essas deficiências refletiam o quanto eram grandes as resistências políticas a concepção de avanço de industrialização "varguista".

Por outro lado, o que interessa resumir aqui é que esse período foi fundamental para mais um avanço da política desenvolvimentista, que já vinha sendo ensaiada desde a década de 30. A estrutura econômica estatal expandiu-se e ganhou grande nível de coordenação, assim como a estrutura social adquiriu uma maior consistência.

Ocorreram avanços em infra-estrutura, notadamente nos setores de energia e transporte. Houve também um aumento dos investimentos em siderurgia e a criação da Petrobrás, um marco no período. Notou-se

⁷⁰ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 233.

também um crescimento e a modernização da estrutura industrial, devido principalmente às políticas creditícias e cambial.

A criação do BNDE foi outro marco do período, como vimos anteriormente, representando um passo fundamental rumo aos investimentos necessários no projeto global de investimentos. Cabe também/ lembrar que as realizações do período foram incompletas quando comparadas ao plano original. As inversões do setor público não atingiram um nível mínimo de integração, assim como foi muito fraca a criação de novos setores na área industrial.

"(...) No plano do aparelho e das políticas gerais que pretendia implementar – a agrária, a social, a industrial, a urbana -, os resultados foram incompletos ou mesmo irrelevantes, se pensarmos no grau de compatibilização e coordenação com que foram concebidas[...]"⁷¹.

Também não se verificam as reformas tributárias e administrativas. Já as negociações para a obtenção de empréstimo global sem vinculações acabam fracassando, sendo relativamente pequenos os recursos destinados aos projetos de energia e transporte recomendados pela Comissão Mista.

Por fim, cabe enfatizar aqui um trecho de Sônia Draibe sobre os limites da política desenvolvimentista de Vargas, sobretudo no que diz respeito a instalação das indústrias de base..

"(...) A complementação da industrialização, nos termos possíveis para o capitalismo brasileiro, exigia muito mais que isso. Desde logo a implantação das indústrias de base impunha a necessidade, no plano externo, de articular formas de financiamento, isto é, de definir condições de negociação com o imperialismo e, em particular, com as empresas multinacionais. Internamente, obrigaria a uma articulação com o setor privado, por setores e por empresas, isto é, o manejo de um bloco integrado de incentivos para afetar discriminadamente a taxa de lucro. Dessa forma, a ação estatal envolveria um direcionamento do fluxo global de investimentos econômicos públicos e privados, trazendo inevitavelmente graus muito maiores de centralização e controles, e formas distintas de vinculação com os setores empresariais; para tais formas e graus de intervenção, efetivados a partir do Plano de Metas, o aparelho econômico estatal não estava materialmente conformado[...]"⁷².

⁷¹ Draibe, S. Rumos e Metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil : 1930/1960 .Rio de Janeiro, Editora Paz e terra, 1985. p. 234.

⁷² Op cit pp.132.