



1290000903



TCC/UNICAMP P446b

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

BRASIL - DE 1920 AO INÍCIO DOS ANOS 80

UMA ABORDAGEM DE ALGUMAS TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS
E ECONÔMICAS DO PERÍODO

Autor: Fábio Lacerda Soares Petrarolha

Monografia apresentada à faculdade de
Ciências Econômicas da Universidade Estadual
de Campinas, como trabalho de conclusão
do curso de Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof. MARIA HELENA G. DE CASTRO
(DCS - IFCH - Unicamp)

Campinas, dezembro de 1991.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO
INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP

**BRASIL - DE 1920 AO INÍCIO DOS
ANOS 80**

UMA ABORDAGEM DE ALGUMAS TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS
E ECONÔMICAS DO PERÍODO

Fábio Lacerda Soares Petrarolha

Agradeço,

às professoras Maria
Helena, Carol, Argelina,
Gilda, à Cidinha e à Bili,
ao Luís e à Tiana do CPD e
a todas as demais pessoas
que direta ou indiretamente
colaboraram para a con-
cretização desta monografia.

Dedico,

aos meus pais, ao
pessoal do Rio, às três damas
de São José dos Campos, às
tias Góia e Laurú e a todos
os outros parentes e amigos
que me provaram que a
distância e o tempo sempre são
desprezíveis frente a uma
força bem maior, que a saudade
não nos deixa apagar: o amor!

ÍNDICE

I - ALGUMAS PALAVRAS.....	02
II - INTRODUÇÃO	
-Quanto ao objeto de estudo.....	04
-Quanto às metodologias de análise.....	05
-Quanto à nossa noção de Welfare State....	07
-Uma breve introdução às várias fases do "Welfare State" brasileiro.....	11
PARTE I	
III - ALGUNS ASPECTOS DAS TRANSFORMAÇÕES OCOR- DAS NA ESTRUTURA ECONÔMICA DO PAÍS ATÉ 1980.....	13
IV - OS ANOS 20 - UMA DÉCADA DE METAMORFOSES...	26
-Um sistema econômico fadado à falência...	28
-A situação política dos anos 20.....	35
-A gênese do Sistema Meritocrático-Par- ticularista.....	41
V - 1930 A 1937 - O INÍCIO DA ERA VARGAS.....	47
VI - O ESTADO NOVO.....	67
-Uma breve recuperação de alguns pontos do Primeiro Período. Vargas (1930 - 1945)...	78
VII - 1945 - 1964: EXPANSÃO SELETIVA E FRAG- MENTADA DO MERITOCRÁTICO-PARTICULARISMO...	82
-Dutra e o ensaio descentralizante.....	83
-O Segundo Período Vargas.....	94
-O mandato de Juscelino Kubitschek.....	103
VIII - CINCO ANOS DE DESACELERAÇÃO (1962-1967)...	115

PARTE II

IX - A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL - UM CASO DE POLÍTICA SOCIAL.....	119
---	-----

X - A TÍTULO DE CONCLUSÃO... AS TRANSFORMAÇÕES DO "WELFARE STATE" BRASI- LEIRO ATÉ MEADOS DA DÉCADA DE 80.....	142
--	-----

XI - BIBLIOGRAFIA BÁSICA.....	149
-------------------------------	-----

"N'ella até agora não podemos saber se haja ouro nem prata, nem nenhuma cousa de metal, nem de ferro, nem lh'ó vimos; porém a terra em si é de mui bons ares, assim frios e temperados (...) as aguas são muitas, infindas; em tal maneira é graciosa, que, querendo-a aproveitar, dar-se-ha nella tudo por bem das aguas que tem. Porém o melhor fructo, que n'ella se póde fazer, me parece, que será salvar esta gente, e esta deve ser a principal semente, que Vossa Alteza em ella deve lançar (...).

(*)

(*) Trecho da carta de Pero Vaz Caminha, enviada ao rei de Portugal, em 1 de maio de 1500, por ocasião da descoberta do Brasil. in CAMINHA, P. V. Carta a El-Rei D. Manuel, editado pelo S.D., Rio de Janeiro, 1939.

I - ALGUMAS PALAVRAS ...

A história é uma caixa de surpresas, onde muitas vezes, estas são maiores que a própria caixa. Quando, há praticamente 500 anos, Pero Vaz Caminha ancorava na majestosa Ilha de Vera Cruz, ele não podia imaginar o quão distinta era a realidade que a história reservaria - com o decorrer dos anos - àquela bela terra de palmeiras, índios e pau-brasil. Tão pouco poderiam os índios imaginar quantas desgraças seriam trazidas junto aos espelhos, por aqueles seres brancos que brotavam do longínquo além-mar.

Este trabalho busca tratar de um pedacinho deste ser misterioso que é a história. Na verdade, ele procura ser uma breve reconstituição econômica, política e sociológica de um período da história do Brasil. Contudo, está longe de pretender ser algo acabado ou de abranger todas as dimensões possíveis desta análise. Bem mais humilde, espera apenas poder contribuir para o estudo de alguns aspectos desse extenso objeto. Pois, o autor compartilha da idéia daqueles que pensam a ciência como uma contínua reformulação, complementação e superação dos conhecimentos já acumulados; e se apropria das palavras do grande escritor para dizer que *"la grandeza del hombre está precisamente em querer mejorar lo que es."* (*).

(*) CARPENTIER, A. El Reino de este Mundo, Calicanto Editorial S.R.L., Buenos Aires. p.147.

Antes mesmo que esta monografia fosse formalmente apresentada, ela recebeu algumas críticas bastante bizarras, provenientes de pessoas que merecem o mais profundo respeito. Alguns colegas economistas a consideraram "extremamente sociológica" e, ironicamente, alguns amigos da faculdade de ciências sociais acusaram-na de pecar por ser "excessivamente econômica"! Confesso que senti-me muito lisonjeado por estes comentários que indicam que, em alguma medida ao menos, fui feliz ao tentar mesclar ambas as análises. Houve também quem se utilizasse de uma dose de humor ao afirmar que - devido às citações deste trabalho, que vão desde Pero Vaz Caminha a Oswaldo Montenegro, passando por Rousseau, por exemplo - ele mais se parece com um "caderno de poesias". A estes, me restrinjo a responder que nada do que é aqui apresentado está por acaso. Não obstante, gostaria de lembrá-los que de artista e de louco, todo mundo tem um pouco!

II - INTRODUÇÃO

QUANTO AO OBJETO DE ESTUDO

O presente trabalho é ao mesmo tempo ambicioso e humilde. Ambicioso porque pretende tratar, por vários ângulos distintos, um período demasiado longo da nossa história (de 1920 a meados de 1980); e humilde - como já afirmamos nas páginas anteriores - porque está ciente da impossibilidade de abranger simultânea e competentemente todos os campos de análise (econômico, sociológico e histórico) que gostaria.

Assim, ele constitui-se num estudo de aspectos parciais as vezes tratados de maneira um pouco superficial e até desintegrada. Contudo - pensa o autor -, embora por ventura sejam estabelecidas análises isoladas, de aspectos e momentos distintos, o valor desta monografia certamente residirá no seu conjunto; onde elas acabam por traçar uma lógica coesa, tendo como elemento máximo de conjugação das suas distintas faces, uma conclusão integrada e coerente.

O objeto desta pesquisa é, em última instância, o estudo do "Welfare State" no Brasil. No entanto, esta monografia está dividida em duas partes distintas, com metodologias diferentes, que unir-se-ão para tal finalidade.

QUANTO ÀS METODOLOGIAS DE ANÁLISE DO OBJETO

A primeira parte deste trabalho busca tratar da formação do nosso "Welfare State", na sua primeira versão. Para tanto, o autor achou conveniente metodologicamente, se aproveitar de uma despreocupada reconstituição histórica, do período em que se deu sua gênese, bem como sua expansão fragmentada. Assim, ele busca ressaltar aspectos econômicos e políticos do momento histórico em questão.

No intuito de reconstituir o "clima" da época, o autor também, frequentemente, dá-se ao luxo de citar atos ou fatos quotidianos contemporâneos ao seu objeto, que pouco teriam a ver com os objetivos últimos deste trabalho, mas seriam quase que "meras curiosidades".

Assim, os distintos períodos vão sendo tratados cronologicamente. O leitor atento constatará uma certa "negligência" - que adiantamos: foi proposital! - para com algumas questões, que aqui foram colocadas em segundo plano e que certamente precisariam ser exaustivamente tratadas, num trabalho de perfil puramente histórico; o que não é o caso, pois estamos utilizando as análises histórica e econômica, como instrumentos para a compreensão político-social. São exemplos dessa "negligência", a ausência de uma reconstituição do processo de disputa pelo poder ocorrido depois da morte de Getúlio, ou a ausência de uma análise

histórica e política (embora tenhamos traçado uma análise econômica) dos últimos governos que precederam o golpe de 1964 (Jânio Quadros e João Goulart). No último caso, tal opção justifica-se pelo fato do padrão de intervenção social do Estado, nos moldes do que chamamos de cidadania-regulada (1), já estar plenamente constituído, e não sofrer durante estes governos, nenhuma alteração substancial.

Creemos que tal metodologia empírica, adotada na primeira parte desta pesquisa, é a melhor e a mais completa maneira de mostrar os diversos elementos (históricos, sociológicos, políticos e econômicos) que conduziram a um dado tipo de padrão de intervenção social do Estado específico, e como estes elementos atuavam. Desse modo, quando o leitor chegar à conclusão deste trabalho, após, obviamente, já ter lido a primeira parte, encontrará nesta, a comprovação empírica do que é dito naquela.

A segunda parte apresenta uma mudança radical no perfil da presente monografia. A metodologia que a rege é bastante distinta. Trata-se de um capítulo sobre a Política Habitacional no país. Foi eleita especificamente esta política porque, além de representar um modelo típico de Política Social da fase pós-64, seu estudo expõe o que há de mais importante e substancial no novo padrão de intervenção definido no pós-64.

1) O processo de cidadania regulada será definido no final do capítulo IV. Adiantamos que se trata da maneira pela qual o Estado incorpora determinados segmentos sociais à estrutura distributiva de benefícios sociais, relacionada às suas inserções na estrutura produtiva.

Enfim, a conclusão deste trabalho - que representará uma exposição analítica dos principais aspectos dos dois tipos de "Welfare State" aqui tratados (anterior e posterior a 1964) - dotará o leitor da possibilidade de unir numa compreensão mais ampla, a experiência à teoria. Em outras palavras, o que foi exposto ao longo das duas partes desta monografia, à conclusão da mesma.

QUANTO À NOSSA NOÇÃO DE WELFARE STATE

Há diversas noções distintas de "Welfare State" que conduzem, obviamente, a diferentes formas de análise do mesmo. É indispensável, portanto, escolhermos uma. Optamos por uma noção marxista-estruturalista do mesmo: "Por Welfare State estamos entendendo, no âmbito do Estado Capitalista, uma forma particular de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre Estado e Economia, entre Estado e Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico" (2). Outrossim, a Welfare State é visto também como uma reestruturação e reorganização capitalista *necessária* à garantia da continuidade da reprodução do capital, sendo uma resposta aos conflitos de classes e às crises cíclicas do capitalismo. Assim, o

2) DRAIBE, Sônia Miriam. "O "Welfare State" no Brasil: Características e Perspectivas" in Ciências Sociais Hoje - 1989. São Paulo, ANPOCS - Vértice, 1989. p.29.

Welfare surge como um contra-movimento de degradação social - conforme Polanyi (3) - no sentido de afirmar a necessidade de intervenção social, para regularizar o econômico-social e garantir a ordem. Porém, esta noção não exclui uma certa dimensão contratualista (onde o pacto se dá tácita, ou mesmo, explicitamente entre os segmentos sociais que compõem a sociedade) do Welfare.

Alguns autores não concordam quanto à existência de um "Welfare State" no Brasil. Nós não nos filiamos a esta corrente, uma vez que há aqui um corpo visível de Políticas Sociais implementadas pelo Estado, com características específicas no que se refere a um perfil financeiro, a uma estrutura organizacional, a uma centralização decisória, etc. Outrossim, esse corpo de Políticas Sociais cumpre todos os requisitos de forma a que possamos identificá-lo com a nossa noção de "Welfare State", embora o seu sistema padeça de certas deficiências. Além disso, várias tipologias classificatórias do Welfare State têm apontado a existência do "tipo conservador-autoritário" de cunho meritocrático-particularista, como forma de regulação que caracteriza o processo de intervenção estatal sob regimes autoritários. (4).

O "Welfare State" no Brasil é profundamente marcado por dois períodos históricos onde seu tecido estrutural foi gradativamente sendo construído e transformado. Ambos os períodos (o Primeiro governo de

3) POLANYI, K. A Grande Transformação. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

4) Ver a respeito, Esping-Anderson (1985 ou 1991).

Vargas e o pós-64) caracterizados por ditaduras. (5)

* * *

Vale a pena fazer aqui uma digressão para tornar clara, desde já, a nossa posição frente a uma questão bastante polêmica no círculos de debate sobre o Welfare State: Podem as políticas do "Welfare State" levar a uma transformação socialista?

É claro que estamos nos referindo a um Welfare State de perfil progressista-redistributivo, portanto, bem distinto das experiências vividas em nosso país.

As opiniões neste debate se polarizam em duas posições:

Esping-Anderson crê que as políticas reformistas levam paulatinamente a uma revolução, com o fortalecimento gradativo e cumulativo do poder político e econômico dos trabalhadores.

Já Pzeworski pensa que a transição para o socialismo fará com que os capitalistas o temam, gerando uma crise econômica. Usando a terminologia keynesiana, haveria uma retração dos investimentos devido à generalização das expectativas negativas dos setores capitalistas quanto ao futuro. A crise econômica, por sua vez, enfraqueceria o

5) Na verdade, um terceiro modelo brasileiro de "Welfare State" parece estar se configurando desde meados da década de 80, marcado pela nova constituição e pelo que ficou conhecido como "transição democrática". É a conclusão a que estão chegando os cientistas do NEPP (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP) em pesquisas recentes. Porém, o seu estudo extrapolaria em muito os nossos objetivos.

suporte político do partido social-democrata, causando, no mínimo, uma paralização do processo de "social-democratização".

Longe de comparar a realidade nacional à europeia, nos posicionamos mais próximos da segunda opinião, pois não vemos o Welfare State como um agente transformador da ordem. Muito pelo contrário, acreditamos que ele funciona em sentido exatamente oposto, à medida em que contribui, através de suas Políticas Sociais, para amenizar os conflitos de classes e interesses, sendo funcional à continuidade do capitalismo.

Podemos ilustrar o que estamos afirmando, através de um exemplo empírico. A Suécia é frequentemente tida como o país onde o Welfare State (de corte social-democrata) foi melhor sucedido. A despeito da crença de que ele teria revolucionado o sistema, Sven Steinmo traçou um competente estudo da evolução da política fiscal naquele país, onde demonstra que o desenvolvimento se deu às custas de uma maior (e enorme) concentração de poder econômico e de uma descaracterização do SAP (Partido Social-Democrata Sueco), o qual passou a ser moldado pela elite técnico-administrativa em detrimento de seus objetivos iniciais (socialistas). *"In a ironic twist of fate, the Social Democratic aim of making capitalism more bearable has been premised on the need both to encourage political and economic concentration and to allow market forces to shape Sweden's economic development. J.D. Stephens, Walter Korpi, and G. Esping-Anderson are*

right in suggesting that Social Democratic reformist policies have lent "powers resources" to Sweden's wage earners. They ignore, however, the fact that the same policies have also (by concentrating economic power) given capital powerful resources as well." (6)

Vemos, portanto, que mesmo onde o Welfare State é considerado bem sucedido, ao invés dele revolucionar a ordem, ele a legitima, garantindo o processo de reprodução do capital.

UMA BREVE INTRODUÇÃO ÀS VÁRIAS FASES DO "WELFARE STATE" NO BRASIL

A título de introdução, queremos definir, de modo bastante breve e sucinto, os distintos períodos do nosso "Welfare State" que nos interessam.(7)

Assim, podemos definir dois períodos. O primeiro tem início com o primeiro governo Vargas (1930) e se estende até a ruptura da democracia em 1964. Este período, por sua vez, pode ser subdividido em duas fases: introdução ou corporativismo orgânico (que vai até o Estado Novo) e expansão fragmentada e seletiva ou democracia populista (a partir dos últimos anos do Estado Novo). Ambos são fortemente marcados pela ideologia populista.

6) STEINMO, Sven. "Social Democracy vs. Socialism: Goal Adaptation in Social Democratic Sweden" in Politics and Society. E.U.A., Butterworth Publishers, vol.16, nº16, dez. 1988.p.405.

7) Desprezando-se aquela fase última que, como já, explicamos, não faz parte dos objetivos deste trabalho.

Finalmente, o período seguinte (pós-64) que é caracterizado pela relação regime autoritário - ideologia tecnocrata/modernizante e consolidação do sistema de políticas sociais. (8)

8) Com a ascensão forçada dos militares ao poder político no pós-64 (numa situação em que a aliança populista encontrava-se em crise e o conflito social se aguçava), o autoritarismo estatal dá início a uma ampla reestruturação das Políticas Sociais, conforme a constituição de enormes complexos empresariais, associados às transformações do sistema produtivo e ao redirecionamento do processo de acumulação capitalista. Nesta etapa, as novas estruturas organizacionais do aparato estatal, bem como a ideologia burocrática, definirão os rumos do novo padrão de intervenção.

III- ALGUNS ASPECTOS DAS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NA ESTRUTURA ECONÔMICA DO PAÍS ATÉ 1980

Вы скажете, что нравственность от этого не выигрывает? Извините. Довольно людей кормили сладостями; у них от этого испортился желудок: нужны горькие лекарства, ёдкие истины. (1)

"Le Brésil n'est pas un pays sérieux!"

(De Gaulle)(2)

O singular processo de industrialização tardia que o Brasil sofreu, conferiu-lhe peculiaridades bastante intrigantes. Após a II Grande Guerra, a indústria manufatureira consolidou-se como eixo dinâmico da economia. Devido a isso, obtivemos um invejável nível de crescimento econômico: o PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro no pós-guerra cresceu a uma taxa maior que 7% ao ano, dobrando seu montante a cada decênio e aumentando mais de 10 vezes entre 1945 e 1980. O economista José Serra destaca que esse desempenho foi superior ao do conjunto dos países

1) "Vocês diriam que a moral nada ganha com isso? Lamento. Tem sido dado às pessoas demasiado açúcar e isso danificou o estômago delas: agora, são necessários remédios amargos, verdades corrosivas." (tradução minha). in ЛЕРМОНТОВ, Михаил Ю. (Mikhail Lermontov) *Герой Нашего Времени* (O Herói do Nosso Tempo). Moscou, 1988, Ed. Russkyi Yazik, p.10.

2) Algumas pessoas alegam que a atribuição desta frase a De Gaulle é incorreta, pois ela teria sido dita - conforme estas mesmas pessoas - por um funcionário de seu governo, e não por ele próprio.

capitalistas desenvolvidos e subdesenvolvidos e semelhante à média dos países socialistas. Outra característica curiosa é o fato de ter diminuído - ao contrário do que ocorreu no resto do Terceiro Mundo - a diferença entre a produtividade média no Brasil e nos centros capitalistas desenvolvidos.

Infelizmente, a experiência brasileira demonstrou que o pensamento cepalino, *em sua origem*, estava fortemente equivocado quanto à idéia de que "a construção das bases econômicas da Nação e liquidação da pobreza são, também, dois aspectos de um mesmo processo, o de industrialização" (3)"(...) a industrialização seria o único caminho a trilhar [pelas nações subdesenvolvidas] se desejassem se tornar senhoras de seu próprio destino e, simultaneamente, se verem livres da miséria." (4). Dessa maneira, a periférica industrialização latino-americana - e exatamente pelo fato de ser periférica - enfrentaria um grande obstáculo ao desenvolvimento, ou seja, a inexistência de uma estrutura industrial permeada por uma tecnologia extremamente avançada. A industrialização brasileira - enquanto uma experiência histórica - exigiu que se estabelecesse a fundamental cisão entre as noções teóricas de "industrialização" e de "desenvolvimento". Prova de que o crescimento não significou desenvolvimento, foi o fato de que em 1974/75 (após o vigoroso crescimento observado nos anos anteriores) cerca de um terço das famílias brasileiras ainda permanecia abaixo da linha de pobreza (ou seja, dois

3) João Manuel, Capitalismo Tardio pg 21.

4) *idem*, *ibidem*, pg 20.

salários mínimos).(5). Vide a tabela a seguir para ter uma idéia da evolução da concentração de renda no país:

TABELA I
BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DE RENDA
(População Economicamente Ativa)

Percentis	1960	1970	1980
20-	3,9	3,4	2,8
50-	17,4	14,9	12,6
10+	39,6	46,7	50,9
5+	28,3	34,1	37,9
1+	11,9	14,7	16,9

Fonte: Dados básicos do IBGE.

Aquele rápido crescimento do PIB nacional, ao qual nos referíamos, obviamente não se deve a um crescimento

5) Faço questão de ressaltar que a falha que indiquei no pensamento cepalino original foi com o tempo superada com a evolução natural do mesmo. Não obstante, a CEPAL deixou à ciência econômica (e, em particular, ao Terceiro Mundo) uma herança inestimável. Ela introduziu toda uma metodologia sem a qual não poderíamos compreender o problema do subdesenvolvimento em todas as amplitudes que o fazemos hoje. Idéias como a *Matriz Centro-Periferia*, o *desenvolvimento para dentro e para fora*, *barreiras estruturais ao desenvolvimento* e a *tendência à concentração dos frutos do progresso técnico nas economias centrais* via *deterioração das relações de trocas*, entre outras, são progressos espetaculares na história das ciências sociais.

igual nos diversos setores da economia. Como já indicamos, ele foi liderado pelo setor manufatureiro. Os setores de bens de produção e de consumo durável destacaram-se dentro da Indústria de Transformação. Para ilustrar tal tendência, vale lembrar que, em meados da década de 1970, os produtos metalúrgicos, máquinas e equipamentos constituíam mais de 30% do setor industrial (tal cifra era a mais elevada da América Latina e próxima à vigente nos países da Europa Ocidental).

Por outro lado, houve uma considerável redução da participação relativa da agricultura, em contrapartida ao crescimento do dinamismo industrial. Enquanto em 1949 a agricultura significava um quarto de toda a renda interna, em 1979/80, ela não representava senão 13,2% da mesma.(6).

Outro reflexo das transformações ocorridas na estrutura econômica do país foi o definitivo deslocamento das exportações como principal *fonte de demanda* para o crescimento. Em outras palavras, parece ter sido definitivamente superada a fase de "crescimento para fora". A pauta de exportações, por outro lado, teve uma considerável diversificação. Isso, sem dúvida, tornou o valor das exportações bem menos suscetível a contrações bruscas. No que se refere às importações, houve também um notável "fechamento" da economia. Este fato, por sua vez, indica a gradual superação do "crescimento para dentro", ou seja, da fase de substituição de importações.(7).

6) Conforme dados das Contas Nacionais da FGV e IBGE.

7) Entretanto, este raciocínio não pode ser levado ao extremo, já que tanto o movimento das

A PEA (População Economicamente Ativa) também sofreu importantes transformações, particularmente a partir da década de 60. Entre os anos 40 e 80 a sua participação mais que duplicou no setor secundário (passou de 10,3% para 25,3% do total). Do ponto de vista da indústria manufatureira, ela passou de 7,4% para 15% entre 1940 e 1976. Outrossim, depois dos anos 60 ocorreram mais de três quintos do declínio relativo da PEA agrícola, em contrapartida a uma substancial ampliação da PEA nos serviços urbanos (incluindo no setor informal). Simultaneamente constatou-se aumentos nos níveis de escolaridade da população e queda na proporção de analfabetos (de 56% em 1940 para 26,1% em 1980 para os maiores de 15 anos). O último fenômeno também foi mais intenso só a partir da década de 50. (8).

Contudo, paralelamente, o sistema brasileiro de "Welfare State" também foi deixando os seus amargos saldos. "A característica que sobressaiu refere-se, sem dúvida, à ampliação das desigualdades sociais, simultaneamente com a preservação de grandes margens de pobreza absoluta." Não obstante, "a liberdade sindical que foi ampliada entre os anos 40 e 60 [o que foi característico do sistema de regulação da cidadania do sistema meritocrático-particularista, então vigente], sofreu uma significativa restrição a partir de meados desta última

importações, quanto o das exportações estão muito ligados às políticas do governo que buscam controlar o Balanço de Pagamentos.

8) Os dados citados foram extraídos do texto de José Serra: "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra" in Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaios sobre a Crise ; vol I ,pg63.

década [fato característico da etapa de extensão universalizante da cidadania, típico da fase militar do "Welfare State" brasileiro], sob o regime autoritário. As possibilidades de expressão e influência política dos trabalhadores também foram restringidas depois de 1964, mediante o estreitamento das liberdades partidárias e o estrito controle do processo eleitoral." (9). Assim, como não podia deixar de ser, estão intrinsecamente ligados os movimentos da evolução econômica e as transformações políticas na história do país. Porém, embora as transformações do nosso "Welfare State" obedeam aos dois movimentos, nem sempre as Políticas Sociais e a população se beneficiam dos frutos do crescimento econômico. Este fato se deve às características específicas do nosso padrão de Políticas Sociais, sejam elas durante a fase de cidadania-regulada ou na fase pós-64. (10). Dessa maneira, não bastando o sistema perverso de "Welfare State" que há muito já vinha atuando no sentido de não socializar os resultados do crescimento econômico, concorreu para a manutenção cruel do desenho da distribuição da renda (vide a tabela I) a Política Social regressiva do regime pós-64 (especialmente até 1974) que caracterizou-se - dentre outras coisas - por baixos reajustes salariais fixados pelo governo, enfraquecimento da estabilidade no emprego, duras restrições à liberdade sindical e contenção dos gastos públicos com

9) *idem*, *ibidem*, pg 63.

10) As noções de cidadania-regulada e sistema meritocrático-particularista serão definidas no final do capítulo IV e as modificações do "Welfare State" brasileiro no pós-64 serão tratadas nos capítulos referentes ao período.

finalidades sociais, além da perversa manutenção da estrutura regressiva de financiamento das Políticas Sociais.

Enfim, também é inegável que certos desequilíbrios do processo de crescimento foram agravantes nem um pouco desprezíveis para o aumento da desigualdade social e a manutenção de amplas margens de pobreza. José Serra (11) nos cita diversos:

1) O crescimento agrícola se deu majoritariamente via ampliação da fronteira agrícola e não via modernização tecnológica do setor ou via aumento de produtividade. A capitalização e a modernização tecnológica rurais processaram-se de modo pouco dinâmico e bastante desigual entre produtos e regiões. Portanto, é ilusão pensar que a diminuição da PEA agrícola tenha significado desenvolvimento do setor (como ocorreu em diversos países). Esse modelo de crescimento agrícola resultou em duas importantes implicações; ao mesmo tempo em que incidiu negativamente nos preços dos alimentos e salários, liberou recursos para a acumulação urbana, contribuindo para viabilizar o crescimento industrial;

2) O Brasil cultivou um setor de bens de capital mais amplo e integrado que os demais países latino-americanos. Todavia, há um atraso relativo devido a um insuficiente desenvolvimento tecnológico e a uma reduzida participação

(11) (José Serra)

nacional na geração da tecnologia utilizada. Assim, uma análise desavisada do dado participação do agregado máquinas-equipamentos metalúrgicos no produto manufatureiro tende a superestimar o desenvolvimento do setor;

3) A dívida externa no início da década de 80 já alcançava uma proporção próxima a 25% do PIB e duas vezes e meia o valor das exportações. Dois terços deste total deveria, então, ser empregado no pagamento dos juros e amortizações. A situação já era de um desequilíbrio financeiro de tal monta que ele continuou (e deve ainda hoje continuar) a comprometer o crescimento da economia brasileira;

4) A dependência excessiva do petróleo devido à configuração da matriz energética da economia, deixava o país bastante vulnerável aos problemas de importação do produto (ou das oscilações de seu preço internacional);

5) Enfim, resta citar o problema da inflação. A carestia recrudesceu durante os anos da Guerra e embora tenha sofrido um certo retrocesso, ela mostrou uma nova trajetória ascendente na segunda metade dos anos 40. Independentemente dessas flutuações, ela manteve-se em média acima dos 20% ao ano. "A inflação brasileira pode ser encarada, na melhor tradição da análise estruturalista, como um reflexo da rapidez e intensidade das transformações na

economia, com implicações em termos de mudanças nos preços relativos. Sua funcionalidade explica-se pela incapacidade do sistema de intermediação financeira de mobilizar poupança para financiar os investimentos ou de articular organicamente o capital financeiro ao industrial. Com algumas excessões ao longo do tempo, não chegou a obedecer nenhuma dinâmica salários-preços". (12).

* * *

Cabe-nos ainda chamar a atenção para alguns aspectos fundamentais do processo de crescimento econômico brasileiro.

O primeiro deles refere-se ao significativo - e ousaríamos dizer, imprescindível - papel do Estado no processo de industrialização brasileiro. O Estado foi responsável pela definição, articulação e sustentação financeira dos grandes blocos de investimento que determinaram as principais modificações estruturais do pós-45, bem como pela criação da infra-estrutura e produção

(12) (José Serra, pg68). Vale ressaltar o aspecto social, ou melhor, anti-social do processo inflacionário. Segundo Keynes, "por um contínuo processo de inflação, os governos podem confiscar, de modo secreto e despercebido, parte importante da riqueza de seus cidadãos. Com este método, eles não apenas confiscam, mas confiscam *arbitrariamente*; e, enquanto o processo empobrece a muitos, de fato enriquece a alguns. A visão desse arbitrário remanejo repercute não somente na segurança, mas também na confiança quanto à equidade da existente distribuição da riqueza." in Keynes, Kalerki; coleção Os Pensadores, Ed. Abril, 1985 p.3. Como os salários tendem a não acompanhar a inflação, há uma tendência à concentração desigual dos frutos sociais do trabalho nas mãos dos especuladores (indivíduos não-ligados à produção) em detrimento dos trabalhadores, em tempos inflacionários.

direta de insumos intermediários indispensáveis à industrialização pesada. É característico da industrialização tardia o fato de que o salto industrial se dá numa época em que as bases técnicas e financeiras das atividades manufatureiras já são bastante complexas, implicando em grandes dimensões de plantas e elevadas exigências tecnológicas, além de um planejamento eficiente para que possa haver a verticalização funcional da indústria. Uma economia primária-exportadora não tem condições de acumular poupanças (sem que haja a intervenção do Estado) para vencer tamanho desafio. Outrossim, há uma estreita relação de interdependência entre os grandes projetos industriais para que os mesmos possam vingar positivamente. Por todos esses motivos, o Estado brasileiro não se restringiu às suas funções monetárias e fiscais e de controle do mercado de trabalho ou de provedor dos bens públicos; mas atuou ativamente na captação e centralização de recursos, na coordenação dos grandes blocos de investimento, na criação de infra-estrutura e na produção de insumos básicos e matérias-primas. Sem tão audacioso intervencionismo, teria sido impossível uma industrialização do porte da que houve aqui. (13). Serra nos fornece dados

13) Os interesses de certos grupos, muitos dos quais ligados e comprometidos com o governo Collor, atualmente parecem ignorar completamente a fundamental importância que teve o Estado no crescimento econômico e no processo de industrialização do país. A grande campanha de privatização deflagrada no governo Collor (e encampada pelo mesmo) parece pretender substituir os objetivos sociais e coletivos das diversas empresas públicas - que acabam sustentando a existência de inúmeras empresas privadas (através da produção subsidiada de insumos, por exemplo) e aliviam a economia dos riscos da cartelização e sua consequente carestia - pela mera lucratividade de minoritários grupos capitalistas. Outrossim, a campanha parece ser tão intensamente defendida pelo governo, graças à incapacidade do mesmo de administrar o déficit público. Optou-se assim, por uma falaciosa saída de curto prazo, onde se tenta cobri-lo (o déficit), parcialmente, com a receita das vendas das empresas privatizadas. Afora

que demonstram de maneira surpreendente a fundamental importância que o Estado assumiu na indústria nacional, mostrando sua participação na mesma em fins da década de 70: "Pode-se estimar que o conjunto do setor público brasileiro atualmente [1981] responde por mais de 40% da formação bruta de capital fixo na economia. Entre as 5300 maiores empresas não-financeiras, aproximadamente 30% do patrimônio e 5,2% das vendas correspondiam, em 1975, a empresas estatais (...) estas se concentram primordialmente na produção de bens intermediários (inclusive energia)." (14).

Entretanto, Serra também nos lembra que o salto da indústria brasileira na direção dos ramos manufaturados "pesados" de bens de produção e de consumo duráveis é indissociável da penetração das empresas transnacionais no setor. Elas concentram-se predominantemente nos setores mais dinâmicos da indústria de transformação, onde controlam mais de 30% do estoque de capital. (15). Para ter-se idéia de sua expressividade, em 1970, entre as empresas líderes, as transnacionais dominavam 85% das vendas na produção de bens duráveis de consumo e participavam majoritariamente na produção de bens de capital

isso, a ideologia liberal não é suficiente para justificar tamanha campanha de privatização. A dupla Musgrave nos adverte para o fato de que "o mecanismo do sistema de mercado não pode desempenhar sozinho todas as funções econômicas. A atuação governamental é necessária para guiar, corrigir e suplementar este mecanismo em alguns aspectos. Compreender essa realidade é importante, pois ela indica que o tamanho apropriado do setor público é, em grau bastante elevado, uma questão técnica ao invés de ser uma questão ideológica." (grifo meu). Trecho extraído de:

Musgrave, R. & Musgrave, P. ; Finanças Públicas: Teoria e Prática, São Paulo, EDUSP, pág.5.

14) (José Serra, pg 70)

15) Vide no QUADRO I, no final deste capítulo, a participação relativa do Estado, das empresas estrangeiras e das nacionais privadas, nos diversos setores da economia brasileira, em 1980. Observe a importância das empresas estrangeiras na produção de bens-de-produção e de bens-de-consumo duráveis, tendo em mente que estes são os setores mais importantes da indústria de transformação.

(57% das vendas). Nos subsetores bens de consumo não-duráveis e bens intermediários a sua participação era, respectivamente, 43% e 37% (dados básicos da FINEP). As transnacionais eram ainda predominantes na exportação de manufaturados. Vários motivos justificaram a presença das transnacionais, dentre as quais:

- o alto grau de complementariedade entre as atividades das transnacionais e das privadas nacionais;

- tendência observada a partir dos fins dos anos 60 de associação entre as empresas nacionais, privadas ou estatais. Havia, para as últimas, vantagens de incorporação de tecnologia, vantagens financeiras (16) e de garantia de mercados de exportação; e,

- os problemas com o balanço de pagamentos que em parte legitimavam o estímulo dado pelo governo à entrada de transnacionais.

Porém, Solodovnikov chama a atenção para o fato de que a influência das transnacionais no crescimento econômico de nosso país não se limita às suas respectivas participações relativas nos principais ramos de produção: "As variadas formas e métodos das atividades das filiais das transnacionais, tais como a organização de companhias mistas, o desenvolvimento do sistema de participação, o

(16) "O enorme potencial econômico, isto é, as riquíssimas reservas de diferentes tipos de matérias-primas, um numeroso exército de mão-de-obra barata, um mercado interno relativamente amplo e rapidamente crescente, fizeram com que o Brasil se tornasse um dos objetos principais da expansão das transnacionais. No começo dos anos 80 ao Brasil correspondia cerca de 1/6 de todos os investimentos privados estrangeiros diretos nos países em desenvolvimento e mais de 1/4 da soma total dos investimentos estrangeiros diretos na América Latina". Trecho extraído de: Solodovnikov, Serguei; "Transnacionais na Economia Brasileira" in Brasil - Desenvolvimento Atual e Perspectivas, p.53.

aproveitamento do atraso tecnológico e da dependência do empresariado local, etc., visando estabelecer o controle sobre as firmas locais, tanto privadas como estatais, contribuem para ampliar a esfera do seu domínio na economia brasileira e, no final das contas, para intensificar a exploração desta pelo capital internacional. Uma parte cada vez maior do rendimento nacional do país, criado pelo trabalho dos operários brasileiros, vai para o exterior em forma de remessas de lucros e dividendos das companhias estrangeiras ou é por elas reinvertida com o objetivo de consolidar suas posições." (17)

17) Solodovnikov. p.64. Infelizmente, as transferências dos valores-adicionados da Periferia para o Centro, via remessas de lucros, têm sido muito pouco salientadas (até mesmo adquirindo uma importância indolente) quando se discute os problemas do imperialismo no Terceiro Mundo e, em particular, no caso brasileiro. Tal negligência explica-se pelo acento dado a outros aspectos do imperialismo de não-menor importância; como os problemas gerados pela dívida externa em todas as suas dimensões (o que é o caso, por exemplo, da pressão política por medidas econômicas recessivas "estabilizadoras" de caráter conservador impostas pelo F.M.I. nos momentos de renegociação da dívida), os problemas resultantes da deterioração dos termos de troca, etc.

Quadro 1

Ativos e vendas das principais companhias não financeiras
segundo os ramos da economia, em 1980 (em %)

ramo	companhias estatais		companhias nacionais privadas		companhias estrangeiras	
	ativos	vendas	ativos	vendas	ativos	vendas
1	2	3	4	5	6	7
agricultura	2,3	6,7	94,6	90,2	3,1	3,1
mineração	66,4	67,7	20,9	24,9	12,7	7,4
materiais de construção (incluindo cimento)	0,0	0,0	75,5	73,8	24,5	26,2
vidros	0,0	0,0	38,4	36,1	61,6	63,9
siderurgia	62,5	57,1	33,8	35,0	3,7	7,9
metalurgia não-ferrosa	3,8	0,0	64,3	50,2	31,9	49,8
construção de máquinas	1,9	3,3	64,7	58,2	33,4	38,5
electrotécnica	0,0	0,0	37,8	33,9	62,2	66,1
construção naval	0,0	0,0	48,5	49,6	51,5	50,4
montagem de automóveis	0,0	0,0	4,2	2,4	95,8	97,6
peças de automóveis	0,0	0,0	75,7	75,1	24,3	24,9
tratores e outras máquinas agrícolas	0,0	0,0	49,4	34,2	50,6	65,8
madeira (incluindo móveis)	0,0	0,0	93,7	95,5	6,3	4,5
papel e celulose	7,0	6,1	81,8	78,5	11,2	15,4
derivados de petróleo (incluindo distribuição)	85,0	58,6	3,7	7,3	11,3	34,1
gás	0,0	0,0	78,1	81,2	21,9	18,8
química e petroquímica	19,4	12,4	52,6	53,0	28,0	34,6
produtos farmacêuticos	1,1	1,0	31,8	24,4	67,1	74,6
borracha	0,0	0,0	60,2	35,4	39,8	64,6
couro e calçado	0,0	0,0	91,5	86,8	8,5	13,2
têxtil	0,5	0,6	85,4	81,2	14,1	18,2
confeções	0,0	0,0	98,3	98,0	1,7	2,0
produtos alimentícios	0,5	0,7	84,5	84,8	15,0	14,5
lúpulo	0,0	0,0	4,5	5,7	95,5	94,3

continuação do Quadro 1

	2	3	4	5	6	7
transporte ferro-						
viário	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
transporte marítimo						
fluvial	46,9	47,3	49,8	47,2	3,3	5,5
transporte aéreo	16,2	16,0	83,8	84,0	0,0	0,0
abastecimento de						
eletricidade	99,0	98,3	1,0	1,7	0,0	0,0
abastecimento de gás						
água	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
construção civil	2,0	3,2	94,0	90,4	4,0	6,4
comércio interno	12,0	20,7	81,9	72,5	6,1	6,8
comércio exterior	11,1	14,8	69,6	68,7	19,3	16,5

535 companhias com ativos de 60 milhões de cruzeiros e mais

O quadro acima foi extraído do livro: Brasil - Desenvolvimento Atual e Perspectivas. Moscou, Academia de Ciências da URSS, 1986.
60 - 62.

IV- OS ANOS 20 - UMA DÉCADA DE METAMORFOSES

"Da libertação de nosso espírito, sairá a arte vitoriosa. E os primeiros anúncios de nossa esperança são os que aqui oferecemos à vossa curiosidade."

(Graça Aranha) (*)

A década de 1920 representou uma época de profundas transformações no país, pois ela trouxe consigo tanto o auge do café, quanto a explicitação da impossível continuidade do reinado do mesmo. Ela significou não só a crise da hegemonia da oligarquia cafeeira, mas também o fortalecimento de grupos sociais urbanos contestatórios, como a burguesia industrial, a classe média e o operariado. Enfim, os anos 20 foram, ainda, local de reequacionamento da estrutura política e econômica de toda a nação. Eles trouxeram tanto a Semana da Arte Moderna de 1922, como a Grande Crise do Café de 1929; neles não só nasceram os primeiros marcantes movimentos em direção ao crescimento industrial, mas também floresceu a primeira grande crise política brasileira do século. Tudo isto culminou na Revolução de 1930, onde se implantou uma nova ordem embasada na tentativa de superação das tensões e dos vácuos político-

(*) Palavras pronunciadas na conferência de Graça Aranha inaugurando a Semana da Arte Moderna.

econômicos gerados ou acentuados naquela década. A ditadura Vargas - com seu indissociável caráter populista-intervencionista - para lograr seus objetivos, iniciou o processo de implantação do que poderíamos chamar de "primeiro grande padrão de intervenção estatal e de "Welfare State" " de nossa história: o sistema de cidadania-regulada.

O intuito deste capítulo é demonstrar a não-casualidade do sistema que passou a ser implantado a partir da era Vargas. Na verdade, a cidadania-regulada configurou-se numa saída necessária à situação arcaica e contraditória, que o país havia herdado da economia cafeeira, bem como na solução política às crescentes demandas que, ou foram criadas naquela década, ou se intensificaram na mesma.

A cidadania-regulada foi uma reorganização capitalista que tentou apaziguar os conflitos de classes e interesses, amenizando os efeitos explosivos da crise econômica, e assim, garantindo a ordem. Ela foi o desfecho forçoso das metamorfoses ocorridas nos planos político, econômico e cultural da sociedade brasileira, nos anos 20. É neste sentido que, antes foi uma saída necessária para regularizar o econômico-social, do que uma "opção" tomada pelas autoridades governamentais, cujas margens de escolha ficaram demasiadamente restritas, no momento de sua implantação. Os outros métodos "possíveis" para contornar o caos e a vigorante ameaça à ordem, já estavam desgastados e haviam se mostrado insuficientes em tão inflamável

conjuntura (7).

Para cumprir o objetivo de elucidar tais pontos, o presente capítulo faz uma reconstituição histórica, econômica e política da década de 20, que corre o risco de pecar por ser um pouco exaustiva, mas que, por outro lado, tem o mérito de tentar esquivar-se à negligência de qualquer uma destas dimensões tão importantes para uma ampla compreensão do nosso objeto de estudo.

UM SISTEMA ECONÔMICO FADADO À FALÊNCIA

A vindoura crise do café já se tornava explícita no final do século XIX. Era bastante óbvio que a elasticidade da oferta de mão-de-obra e a abundância de terras constituíam-se em evidente indicação da tendência à queda do preço do produto no longo prazo, à medida em que se fosse utilizando crescentemente estes fatores-de-produção. Todavia, a grande expansão da cultura cafeeira nesta época, gozou de intrigantes peculiaridades. Ela se deu praticamente só no território nacional. Isso deixou a oligarquia cafeeira brasileira provida do pleno controle sobre três quartos de toda a oferta mundial do produto. Com consequência,

(7) Era o caso, por exemplo, do controle da mesma, tendo como base, principalmente, a repressão policial e a cassação da cidadania dos setores mais afetados pela crise.

estabeleceu-se um enorme poder de monopólio sobre o café.

Assim, para que os empresários brasileiros se defendessem contra eventuais baixas nos preços do produto, lhes bastava reter parte da produção fora do mercado, causando uma contração artificial da oferta. "Dessa forma, a redução artificial da oferta engendrava a expansão dessa mesma oferta, e criava um problema maior para o futuro. (...) o mecanismo de defesa da economia cafeeira era, em última instância, um processo de transferência para o futuro da solução de um problema que se tornaria cada vez mais grave." (1) .

Entre 1925-1929, o crescimento da oferta do café praticamente dobrou. No entanto, os níveis de exportação do produto se mantiveram muito pouco alterados, o que se deve à característica que o produto possui de ter baixíssima elasticidade-consumo. Assim, sua procura tende a se contrair pouco nas depressões, bem como, pouco expandir nas épocas de grande prosperidade. Por sinal, João Manuel nos lembra que os mercados centrais cresceram significativamente na década de 1920, devido à prosperidade de que gozam as nações industriais (2) . Se por ora, o crescimento destes mercados era, de certo modo, restrito pela pequena elasticidade-consumo de nosso produto, por outro lado, havia um crescente estímulo à produção cafeeira resultante das "bem-sucedidas" políticas de "Valorização" do

(1) FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo, Cia. Editorial Nacional, 1989. p.180

(2) MELLO, J.M.C. *op. cit.* p.158. Celso Furtado, por sua vez, caracteriza o crescimento dos países industrializados, no terceiro decênio deste século, como "excepcional". Entre 1920 e 1929, só os Estados Unidos cresceram *per capita* 35%, embora tenham mantido o consumo de café em torno de 12 libras.

café. "O inegável sucesso das operações valorizadoras foi acalentando a idéia de uma política de defesa permanente. Quer dizer, não mais a intervenção para impedir que os preços caíssem abaixo de um certo nível numa situação de crise, mas a destinada a manter o preço do café num patamar elevado" (3) .

Portanto, contraditoriamente, este mecanismo de defesa deixou a economia cafeeira em situação de extrema fragilidade frente à crise de 1929. Na realidade, a política de valorização foi posta em prática primeiramente pelos estados cafeicultores sem o apoio do governo federal. Os estados gozavam - graças à descentralização republicana - do poder constitucional exclusivo de criar impostos às exportações. Eles contaram com o crédito internacional para efetivar o projeto e à medida em que se viam vitoriosos sobre os grupos opositores, o governo federal tinha que assumir a responsabilidade maior na execução da tarefa. A liderança, neste processo, coube ao estado de São Paulo, que em novembro de 1924 criou o Instituto do Café de São Paulo, o qual definiu a sua política de defesa permanente através: do controle da exportação do café, do incentivo à estocagem do produto, da compra do café sempre que fosse necessário conter sua oferta e do financiamento do programa via empréstimos externos. O conflito entre as instâncias estados x governo federal era, na realidade, um reflexo, no setor econômico, do processo de reorganização do poder, definido e

(3) HELLO, J.M.C. *op. cit.* p.160.

disputado pelas diversas oligarquias que na década de 20 foram bastante ativas no setor político. Este processo revelava, simultaneamente, a supremacia e o declínio das oligarquias agrárias (e, em particular, cafeeiras).

"Existia, portanto, uma situação perfeitamente caracterizada de desequilíbrio estrutural entre oferta e procura" (4). O erro residia em sobrepor os interesses imediatos das oligarquias agrárias à constatação de que numa atividade econômica de natureza tipicamente colonial, o equilíbrio entre a oferta e a procura seria obtido, ou pela saturação da última, ou pela excessiva ocupação dos fatores de produção. Nessas condições, era inevitável a tendência, no longo prazo, à queda nos preços do café. (5).

A manutenção artificial dos preços do café, representava, na verdade, a intensificação do desequilíbrio entre a oferta e a procura, já que se estimulava crescentemente a produção, num efeito multiplicador do processo (9). A superação dessa dificuldade - segundo Celso Furtado - somente seria possível se a política de defesa dos

(4) FURTADO, C. *op. cit.* p.182.

(5) Verificam-se, na cultura cafeeira, condições que, a primeira vista, eram extremamente favoráveis à expansão da acumulação. Eles iam desde a abundância de terras propícias até o aumento gradativo da mão-de-obra, possibilitado por diversos fatores como: pelo incremento vegetativo da população ativa nos estados cafeeiros, pelas migrações internas e pelas imigrações estrangeiras (estas, por sua vez, também foram, em grande medida, responsáveis pelo processo de politização e efervescimento político que concomitantemente vinha ocorrendo nas cidades; em particular, no que se refere à participação anarco-italiana). Não obstante, o crescimento dos demais complexos exportadores (o setor industrial e a agricultura mercantil de alimentos e matérias-primas) não foi grande a ponto de competir com o complexo exportador cafeeiro pela assimilação deste gradativo incremento da força de trabalho na economia; embora tenha contribuído para o mesmo.

(9) "A política de manutenção de preços aplicada a partir de 1906 contribuiu para suavizar a crise de superprodução tendo acarretado, ao mesmo tempo, a acumulação de premissas da catástrofe que eclodiu em 1930. A despeito das medidas oficiais com o fim de limitar a área das plantações, as aquisições de "excedentes" estimularam o ulterior crescimento da produção." in KARAVAEV, A. Brasil - Passado e Presente do "Capitalismo Periférico". Moscou, Edições Progresso, 1987. p.90.

preços do café tivesse sido complementada por uma outra de decidido desestímulo às inversões em plantações de café. Esta, sem embargo, era impraticável, frente à inexistência de uma alternativa de aplicação alhures dos lucros acumulados no setor cafeeiro, que se mostrasse similarmente rentável. Porém, nenhum outro produto tinha força suficiente para demandar políticas de defesa na mesma intensidade das que beneficiaram o café. Criar tal alternativa de aplicação pressupunha transferir recursos do setor cafeeiro, além de manter os preços do mesmo a níveis desencorajadores a novas inversões. Ambas as atitudes configuravam-se em impasses intransponíveis politicamente.

A sustentação daquele nível de preços - possível graças à efetiva hegemonia política das oligarquias agrário-cafeeiras - vinha sendo obtida à custa de grandes retenções de estoques. Paradoxalmente, o financiamento destes mesmos estoques havia sido conseguido, em boa parte, de bancos estrangeiros com a ilusória pretensão de se estar evitando o desequilíbrio externo. Estes empréstimos geravam a expansão dos meios de pagamentos destinados à compra do café que era retirado do mercado. Isso, adicionado às receitas de exportação, resultavam em pressões inflacionárias. A baixa elasticidade da oferta interna da economia subdesenvolvida, faz com que tal pressão inflacionária tenha como consequência um rápido crescimento das importações. Todavia, existia ainda, outro mecanismo que, ao mesmo tempo em que cumpria os objetivos de

socializar as perdas do setor cafeeiro, contribuía significativamente para o acirramento inflacionário: as depreciações cambiais. "A política de valorização assegurou a alta rentabilidade do setor cafeeiro, durante o período de 1906 - 1930, tendo-se em conta que ascendeu o preço externo do café, enquanto a desvalorização cambial retomou, como tendência, seu curso. Nestas condições, os dois fatores de manutenção do nível de renda deram-se as mãos, embora acumulando problemas para o futuro." (7). Paulatinamente, durante este processo, o capital externo foi assegurando para si vantagens ainda maiores que as dos fazendeiros, no que se refere às políticas de defesa de café; pois elas não se deram apenas em termos de pagamento do serviço da dívida, mas também através do progressivo controle do comércio exterior. "A forma pela qual se concretizou a relação de dependência entre os grupos financeiros e a burguesia do café tornou-a especialmente vulnerável às crises internacionais". E como resultado dessa situação de dominante e dependente, "a burguesia cafeeira impôs ao país, durante os três primeiros decênios do século, sua hegemonia social e política." (8)

Este era, sumariamente, o quadro de extrema fragilidade em que a crise de 1929 encontrou a economia brasileira. Em poucos meses, todas as reservas acumuladas à custa de empréstimos externos foram tragadas pela fuga de

(7) FAUSTO, Boris. "A Revolução de 1930" in MOTA, C. G. (org.). Brasil em Perspectiva. São Paulo, DIFEL, 1984. p.229.

(8) Idem, Ibidem. p.230.

capitais do país. A conversibilidade garantida pelo governo brasileiro, no final da década, devido à coincidência da afluência de capitais privados e da chegada dos empréstimos externos destinados a financiar o café (que causavam uma situação cambial deveras favorável), não serviu senão para facilitar a fuga de capitais. Era mais um instrumento falido de defesa do café!

Aliás, é importante ressaltar - quanto à crise enfrentada pelo complexo exportador cafeeiro de outubro de 1929 - que a Grande Depressão que atingiu as economias líderes, antes a antecipou e aprofundou seus resultados, que lhe foi a causa. Ocorre que a "política de defesa permanente" ao mesmo tempo em que promovia uma enorme expansão da capacidade produtiva interna, também cultivava a concorrência externa, dissolvendo, gradativamente, o poder desfrutado pelo Brasil; e criando uma inexorável tendência à queda, no longo prazo, dos preços do produto. Esta era, mais uma contraditória característica estrutural que, inevitavelmente, condenava à crise o sistema cafeeiro-exportador então vigente.

Em contrapartida a tudo isto, os anos 20 são marcados, ainda, por uma profunda modernização da indústria de bens de consumo assalariado e por uma diferenciação da estrutura industrial (com a pequena indústria do aço ganhando forças (10) e com a indústria do cimento se

(10) Todavia, Caio Prado Jr. destaca o fato de que a indústria metalúrgica, contudo, "ainda será por muito tempo incipiente e rudimentar. Somente a partir da II Grande Guerra adquirirá certo vulto e atingirá padrões mais elevados." in PRADO Jr., C. História Econômica do Brasil. São Paulo, Círculo do Livro. p.294.

implantando). Ambos os fatos terão importância fundamental para a recuperação da economia brasileira após a crise de 1929.

A SITUAÇÃO POLÍTICA DOS ANOS 20

O fechamento da economia gerado pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918) foi responsável pela criação das condições para o crescimento do setor fabril brasileiro, promovendo um surto industrial, que ao impulsionar o desenvolvimento urbano do país, causou um relativo fortalecimento de alguns grupos sociais urbanos, como a burguesia industrial, a classe média e o operariado. Estes grupos, por sua vez, ao se sentirem prejudicados pelo modelo econômico gerador de exclusivos privilégios aos cafeicultores, pelo sistema eleitoral manipulado e fraudulento e pela falta de apoio à indústria, passaram a exercer forte pressão política. Questionava-se a Política dos Governadores, o coronelismo e o forte clientelismo. A classe média reivindicava moralização eleitoral, voto secreto e efetivas possibilidades de participação no poder. Os operários reivindicavam melhores salários e condições de vida e organizavam fortes greves (como a de 1917 e as várias da década de 20).

"As contestações e pressões destes grupos, somados aos movimentos armados da juventude militar do exército

(Tenentismo) e às dissidências no seio da classe dominante, provocaram no campo político, o *declínio do poder das oligarquias*, notadamente o das oligarquias cafeeiras" (6) . Em 1930, os tenentistas aliaram-se às oligarquias dissidentes (setores da classe dominante, principalmente formado por oligarquias não-cafeeiras descontentes que formaram, em seus respectivos estados, grupos de oposição e contestação e começaram a lutar pelo poder, sem, entretanto, contestar a grande propriedade e sem um programa de defesa dos interesses populares. Tais oligarquias eram, em sua grande maioria, dotadas de pensamento liberal-conservador), estas, líderes da Revolução, tinham aqueles como braço armado da mesma. Após vitoriosa a Revolução, que extinguiu muitas das instituições da República Velha, os tenentistas foram alocados em altos cargos políticos. Contudo, por decisão de Getúlio Vargas, oligarca dissidente gaúcho, que assumiu a chefia da Nação como líder maior da Revolução de 1930, eles gradativamente foram tendo seu poder diminuído (especialmente a partir de 1932), sofrendo um processo de relativa "marginalização". (9)

Porém, como foi, efetivamente, a evolução do processo que, no final da década de 1920, levou a toda esta reestruturação do poder? A seguir, faço uma reconstituição

(6) Assis Silva, F. & Assis Bastos, P. I. História do Brasil - Colônia, Império e República. São Paulo, ed. Moderna, 1986. p. 240.

(9) Na verdade, o enfraquecimento dos tenentistas começou no momento de sua mais importante ruptura interna, quando Júlio Prestes se negou a apoiar a revolução de 1930 e proclamou sua adesão ao socialismo, embora não imediatamente ao P.C.B., o que só se verificaria em 1934.

histórica de alguns movimentos políticos da década de 1920, no intuito de indicar a resposta à questão acima e de apontar a consonância existente entre a evolução da participação dos diversos grupos sociais no plano político e as crescentes dificuldades econômicas que levaram à crise.

* * *

O governo Epitácio Pessoa (1919-1922) já foi marcado por uma crescente inflação, além de uma resistência aos aumentos salariais e dos soldos militares. A resposta dos setores prejudicados foi de tal monta, que em 1921, foi criada a Lei de Repressão ao Anarquismo, com o intuito de controlar, via repressão, as demandas do operariado.

Em meio à conturbada eleição de 1922 (1), a Política do Café com Leite, apoiada pelo presidente Epitácio Pessoa (e pelos estados de Minas Gerais e São Paulo), indicava a candidatura mineira de Artur Bernardes. A Reação Republicana (representada pelos estados de Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) defendia a eleição de Nilo Peçanha. Como fruto desta dicotomia de interesses, surge o primeiro movimento tenentista: a Revolta do Forte de Copacabana. Ele surge para defender os interesses ligados à segunda candidatura. Entretanto, foi derrotado e, em seguida, Artur Bernardes venceu as eleições. De qualquer forma, foi o primeiro grande questionamento da permanência da Política do Café com Leite e da continuidade da hegemonia das respectivas oligarquias, de São Paulo e de Minas.

(1) Aliás, este ano foi também caracterizado pela explosão do Modernismo (movimento artístico e literário autêntico, que buscava uma renovação cultural) com a Semana da Arte Moderna (11 a 18 de fevereiro). O movimento foi a manifestação artística da procura de identidade e espaço político de uma classe média - principalmente - em ascensão no cenário nacional. Afora isto, em 1922, ainda, foi fundado o Partido Comunista Brasileiro. Estes dois acontecimentos revelam duas das diversas facetas do intenso desenvolvimento da politização que ocorria naquele período.

A partir do que foi dito até aqui, já é possível inferir o quão ativo e presente foi, nesta época, o questionamento da ordem e da organização de poderes vigentes, com o crescimento de vários outros grupos de interesses que começaram a desequilibrar o quase-monopólio político das oligarquias agrárias; muito embora o governo insistisse em agir decisivamente em favor das políticas de valorização do café.

O governo de Artur Bernardes (1922-1926) foi tão repleto de agitações políticas e de revoltas tenentistas, que ele constituiu-se num constante estado-de-emergência.(8). O quadro econômico era de uma péssima situação cambial, de inflação desenfreada e de queda no valor das exportações. Buscou-se conter a resultante situação social através de forte repressão policial, de cassação da cidadania, da restrição dos direitos legais e da censura severa sobre a imprensa.

Ocorreram várias revoltas tenentistas neste governo, como - por exemplo - um início de insurreição no Rio Grande do Sul, cuja solução ficou conhecida como "Pacto das Pedras Altas".(9) Não obstante, Isidoro Dias Lopes liderou, em 1924, uma nova rebelião tenentista em São Paulo.

(8) "No período de 1922 a 1927, o Brasil viveu permanentemente, nas condições do estado de emergência. A par da intensificação da crise nas camadas menos privilegiadas, amadurecia a crise da cúpula. Esta última manifestou-se, em particular, na cisão do bloco das oligarquias de São Paulo e de Minas Gerais que controlaram, a partir de 1894, a máquina eleitoral e conseguiam regularmente colocar nos postos de presidente e de vice-presidente os seus representantes." *in* KARAVAEV *op. cit.* p.98.

(9) Tal Pacto, na visão de Boris Fausto, foi um exemplo típico da forma de atuação de um Estado que legitimava as várias oligarquias regionais, funcionando como árbitro nas áreas cujos interesses ele não representava de maneira direta. Nesta visão, os interesses diretos que a União representava eram os cafeeiros.

Os rebeldes foram forçados pelas tropas estaduais (reforçadas pelas federais) a retirar-se para o interior. No entanto, em 1925, os rebeldes uniram-se às tropas de Luís Carlos Prestes e fundaram a Coluna Prestes, a qual representou o momento máximo do tenentismo. Ela percorria o interior do país com o intuito de conscientizar a população, instigando-a contra as estruturas políticas vigentes e agindo através da prática de guerrilhas. Em 1927, todavia, a Coluna já estava dissolvida e derrotada.

De forma consoante à Política do Café com Leite, Washington Luís foi o sucessor de Artur Bernardes (de 1926 a 1930). Intentando combater a inflação, o governo implementou uma reforma financeira com a finalidade de estabilizar a moeda nacional. Criou-se, assim, a Caixa de Estabilização que objetivava emitir papel-moeda lastreado, pois todo o ouro que entrasse no país - ainda que fosse depositado no exterior - seria incorporado às reservas da Caixa de Estabilização. Todavia, o sistema não suportou as pressões da quebra da Bolsa de Nova York. "A partir de outubro de 1929, começa a ruir o sistema de defesa posto em prática pelo Instituto Paulista do Café. E se esboroa não somente porque o Governo Federal decidira abandonar o café à sua própria sorte. Washington Luís, preocupado em salvar a Caixa de Estabilização, passara de ardoroso defensor da ação do Instituto a intransigente crédulo dos mecanismos de mercado" (2). A falência da Caixa de Estabilização foi consequência

(2) MELLO, J. M. *op. cit.* p.168.

da redução das reservas-ouro que coincidiu com o recolhimento dos empréstimos feitos pelos países estrangeiros.

O governo foi, assim, se afastando das oligarquias cafeeiras, às quais se negava a prestar auxílio, enquanto que estas tinham suas crises de superprodução intensificadas. Estas crises arruinaram tais oligarquias que já vinham sofrendo pressões e contestações de diversos outros setores (grupos sociais urbanos, tenentistas e oligarquias dissidentes). Washington Luís ousou, ainda, romper com a Política do Café com Leite ao apoiar Júlio Prestes como candidato à sua sucessão. Prestes foi eleito, mas vinte dias antes do fim do mandato de Washington Luís, este é deposto pela Revolução de 1930.

Com a Revolução, estava definida a ruptura decisiva com o Café com Leite, e com ela foi se configurando o fim definitivo da hegemonia oligárquica do café.

Doravante, inaugurar-se-ia uma nova fase na História do Brasil, com uma distinta organização do poder e com uma crescente mudança do tecido social (político e econômico) do país que vinha recompondo suas elites.

A GÊNESE DO SISTEMA MERITOCRÁTICO-PARTICULARISTA

A década de 20 estava repleta da ideologia liberal do *laissez-faire*, sustentada principallmente pelas

(3) SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça. Política Social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Campus.

garantissem, por parte do Estado, uma intervenção na ordem da acumulação, de modo a reestruturá-la, adequando-a à nova realidade e recuperando a sua própria legitimidade, que no final da década de 20, estava comprometedoramente corroída.

Aproveitando as palavras de Touraine: "a exclusão política das categorias médias e operárias na *Velha República* não levou a uma revolução [no que se refere às funções do Estado] e, sim, ao desenvolvimento de um Estado que não foi, de modo algum, o representante das forças excluídas; porém, que dirigiu em benefício próprio a integração delas na vida política, de modo que pudesse acelerar um processo de crescimento econômico que não podia ser buscado num vazio sócio-político que se tornara insuportável" (5).

Assim, foi necessário uma nova "fórmula" para o padrão de intervenção social do Estado. Instituiu-se o processo de "cidadania-regulada". Nas palavras de Wanderley: "Por cidadania-regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei." (6).

(5) Touraine, Alain. Palavras e Sangue. Política e Sociedade na América Latina. São Paulo. Editora Unicamp/Trajatória Cultural, 1989. p.217.

(6) SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça. Política Social na ordem brasileira. Rio

transformações nos setores urbanos. Wanderley Guilherme dos Santos (3) ressalta, porém, a não existência concreta desse livre mercado, particularmente no que se refere à livre mobilidade do trabalho; e que já nesta época esboçavam-se leis sociais evidenciando a necessidade de corrigir as imperfeições deste *laissez-faire* e de atender às demandas do trabalho que se organizava em associações e grupos de pressão desde 1907. Os anos 20, foram marcados por uma generalizada crise institucional com transformações urbanas, repressão crescente à organização e à reivindicação do movimento operário e instituição de limites aos princípios *laissez-faireanos* na ação do Estado.

Dessa forma, criou-se um descompasso entre as Políticas Sociais compensatórias (que objetivavam corrigir os desvios "naturais" do mercado), devido aos estreitos resultados da repressão que começou em 1923 e a Política Social via regulação do processo acumulativo (a qual tinha como fim, a incorporação dos vários segmentos sociais à estrutura do mercado) que tem início após a revolução de 1930. "A resposta repressora do *laissez-faire* brasileiro (...) era ao mesmo tempo, inevitável e suicida. Inevitável em razão da rigidez ideológica da elite e suicida em virtude da impossibilidade de garantir a acumulação pela pura e simples via da coação" (4). Isso tornou - segundo Wanderley - a partir da *teoria das elites*, à qual ele se filia - inevitável a recomposição das elites de forma que se

(4) Idem. *Ibidem*. p.74

Nesse sentido, o processo de regulação da cidadania dava aos diversos grupos sociais a possibilidade de participação reconhecida na política e, ao Estado, a garantia da sua legitimação política. Dessa maneira, o Estado pôde continuar exercendo simultaneamente, o que O'Connor classifica como sendo suas duas funções antagônicas: a legitimação e a acumulação. (7). Os indivíduos passavam a ter acesso às Políticas Sociais, à medida em que suas categorias profissionais eram submetidas ao reconhecimento, por parte do Estado, de seus respectivos "méritos". É óbvio, que nesta situação, quanto mais influentes, mais reconhecidas eram as categorias. Nesse sentido, e paralelamente à estratificação profissional, marcava presença a *ideologia* da participação na política e nos benefícios das Políticas Sociais, baseada no "mérito" de cada categoria trabalhadora. É por isso que tal padrão de "Welfare State" também ficou conhecido por meritocrático-particularismo. No entanto, há uma outra forte razão para que este padrão fosse assim denominado.

A noção de cidadania-regulada está relacionada diretamente à incorporação aos direitos sociais apenas daqueles "cidadãos" reconhecidos pelo Estado (processo que

de Janeiro, Campus. p.75.

(7) "(...) o Estado deve tentar manter ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente a força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital, arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados destes excedentes (e de outras formas de capital)." O'CONNOR, James. USA: A Crise do Estado Capitalista. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1977. p. 19.

se liga às exigências da acumulação capitalista e ao corporativismo estatal varguista). Já a noção de "mérito" liga-se à idéia liberal-conservadora de "igualdade de oportunidades" no mercado. Assim aqueles que se destacam, o fazem por serem mais competentes (segundo esta visão). O mérito adviria, portanto, da capacidade de cada um de ocupar seu lugar no mercado e na estrutura de distribuição da renda (diretamente ou através dos benefícios sociais). Disso, pode-se constatar o *duplo* caráter regressivo das Políticas Sociais no meritocrático-particularismo:

1) elas não se baseiam em mecanismos propriamente redistributivos e sim na relação renda-contribuição-benefício. Em outras palavras, quanto maior a capacidade dos agentes/indivíduos de captar renda (ou quanto maior sua competência numa situação de "igualdade de oportunidades"), maior a sua capacidade de contribuição e, portanto, mais benefícios sociais lhe são "merecidos".

2) o mecanismo que acaba de ser descrito aprofunda as desigualdades na distribuição da renda sem, em contrapartida, incorporar os excluídos do sistema; o que leva ao agravamento das diferenças sócio-econômicas.

"Pero ,cómo han cambiado los tiempos!
Todos luchan por mantener sus puestos
Hay muchos que ahora son ingenieros
Pero ,qué pocos quedaron de aquellos!"
(Enanitos Verdes)

V - 1930 a 1937 - O INÍCIO DA ERA VARGAS

"O Rio Grande do Sul, ao transpor as suas fronteiras, rumo ao Itararé, já trazia consigo mais da metade do nosso glorioso Exército. Por toda parte, como mais tarde na capital da República, a alma popular confraternizava com os representantes das classes armadas, numa admirável unidade de sentimentos e aspirações."

(Getúlio Vargas) (1)

O impiedoso impacto da crise da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, sobre a já contraditória realidade brasileira, levou-a a uma completa reestruturação econômica e política. Como fruto desta reestruturação, surgiu o primeiro grande padrão de intervenção social do Estado brasileiro: a cidadania-regulada, ou seja, a maneira pela qual o Estado incorpora determinados segmentos à estrutura distributiva de benefícios sociais diretamente relacionada à sua inserção na estrutura produtiva. A seguir, é apresentada, de forma um pouco mais detalhada, os principais movimentos que constituíram tal reestruturação.

A quebra da Bolsa fez com que diminuísse imediatamente o afluxo de capitais estrangeiros ao país. É óbvio que isso comprometeu fortemente a capacidade do governo de continuar adquirindo "excedentes" do café. Como

1) Discurso pronunciado por Getúlio ao assumir a presidência da república.

se não bastasse, a partir de outubro de 1929, teve início uma voraz queda no preço mundial do produto.

A escassez de divisas estrangeiras levou, por outro lado, a uma forte contenção de importações. O contínuo crescimento das dificuldades econômicas suscitou, então, uma verdadeira onda de falências. Só para se ter uma idéia, apenas na cidade de São Paulo, em agosto de 1930, o número de desempregados atingiu o vultuoso montante de 100 000 pessoas. Os números agregados do país alcançaram a exuberante cifra de 1 500 000 pessoas. (2)

A crise de 1929 também agiu no sentido de romper uma certa integração "harmônica" existente até então entre o sistema cafeeiro e a nascente indústria. O processo de industrialização que vinha ocorrendo nos anos 20, era dotado de marcantes descontinuidades que ligavam os interesses dos círculos industriais aos cafeeiros. A importação de bens-de-produção era função (devido ao limite das reservas externas) dos níveis de exportação do café. O próprio capital industrial teve sua origem, em grande parte, no setor cafeeiro. O mercado consumidor da indústria doméstica era formado pela burguesia cafeeira ou por elementos cujas atividades dela dependiam. Quanto à política externa, se por um lado a manutenção dos baixos níveis de câmbio (que visava maximizar os lucros do café) encarecia a importação de insumos e bens-de-produção, por outro, funcionava, para a indústria, como forte elemento protecionista à medida em que

2) dados extraídos de KARAVAEV, A. *op. cit.* p.96.

também tornava dispendiosa a importação de bens-de-consumo, e, portanto, estimulava um processo de substituição de importações. Em suma, inexistia uma oposição radical entre os interesses do café e da indústria, nem tão pouco havia grupos de interesses econômicos na burguesia industrial, com peso social suficiente, que se chocassem com o grupo cafeeiro. Assim, segundo Boris Fausto, os vários interesses burgueses, os quais o governo tinha que conciliar, não se definiam ideologicamente (indústria x agricultura, etc), mas sim regionalmente. (3)

Todavia, este equilíbrio foi vigorosamente desfeito com a enorme queda internacional dos preços do café após o *crash* da Bolsa. Radicalizaram-se as diversas posições, por exemplo, ora em favor de uma crescente desvalorização da moeda nacional (oligarquia cafeeira), ora defendendo posições diametralmente opostas (burguesia industrial urbana, que necessitava ampliar sua capacidade de importação).

Porém, a crise econômica mundial não agiu somente no sentido de dismantelar a economia doméstica que já estava previamente condenada à falência (4), mas também resguardou um golpe fulminante contra o regime político da primeira república e contra os interesses regionais que esta representava.

3) "Em síntese, a organização social da Primeira República é marcada pela predominância do setor agrário-exportador, pela inexistência de uma luta nítida de facções no interior da burguesia, entre o setor agrário e o industrial, pela fraca integração nacional, com predominância do eixo São Paulo-Minas, pelo caráter secundário das oposições de classe, pois mesmo os grandes conflitos operários, como a greve de 1917, não chegaram a abalar os fundamentos do poder." FAUSTO, B. *op. cit.* p.233.

4) Como demonstramos no capítulo anterior.

Na verdade, a situação revolucionária vinha se formando desde a Primeira Grande Guerra. O enorme crescimento numérico das novas camadas proletárias e burguesas excluídas, principalmente nas cidades, atestavam a criação da *base social* para uma revolução (5). Segundo Cohn, "o essencial, contudo, é que a mudança da composição social do operariado (...) que atingiu seu ponto de inflexão na década de 30, constituiu um fator favorável mas não determinante na adoção de uma política trabalhista mais integrada pelo Estado resultante da Revolução de 30; o elemento decisivo seguramente era a própria presença de uma massa operária impossível de ser ignorada, mesmo quando não se articulava em movimentos políticos definidos" (6). Por outro lado, a *base política* foi sendo garantida pela gradativa incorporação destas na luta pelos seus direitos políticos, econômicos e sociais. Indubitavelmente, o gritante descontentamento geral com a extrema concentração de poder político, nas mãos de uma minoria portadora de posições privilegiadas, foi um importante estímulo para a intensificação daquela luta. Outrossim, o fato daquelas oligarquias privilegiadas utilizarem abertamente as instituições e os recursos estatais para garantir a realização, em elevado grau, de seus lucros (socializando

5) O desenvolvimento industrial explicita a contra-face do processo de urbanização e de crescimento do respectivo operariado. "A Grande Guerra de 1914-18 dará grande impulso à indústria brasileira (...) No primeiro grande censo posterior à guerra, realizado em 1920, os estabelecimentos industriais arrolados somarão 13 336, com 1 815 156 contos de capital e 275 512 operários. Destes estabelecimentos, 5 936 tinham sido fundados no quinquênio 1915-19, o que revela claramente a influência da guerra." in PRADO Jr., Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo, Círculo do Livro. p.285.

6) COHN, Gabriel. "Problemas da Industrialização no século XX" in MOTA, C. G. *Brasil em Perspectiva*. São Paulo, DIFEL, 1984. p.302.

assim, os prejuízos), não poderia ter tido saldos distintos.

Em agosto de 1929, a partir da iniciativa de círculos latifundiários e burgueses liberais de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul (aos quais aderiram também grupos com características semelhantes, provenientes de outros estados, que, de forma alguma estavam interessados na manutenção do controle de São Paulo sobre o governo federal), foi fundada a "Aliança Liberal", com a finalidade de impedir que à presidência fosse eleito mais um representante da oligarquia cafeeira. Em pouco tempo, também aderiram à Aliança vários tenentistas que estavam convictos da necessidade de uma saída armada no caso da Aliança não conquistar seus objetivos nas urnas. A participação de radicais pequeno-burgueses, por sua vez, levou a Aliança a considerar, no seu programa e nas suas ações práticas, as aspirações dos mesmos.

Para completar o explosivo quadro político da época, é preciso tratar do movimento revolucionário "espontâneo" das massas populares que paralelamente crescia no período. A campanha eleitoral da Aliança Liberal, reforçada pela demagogia populista do seu líder Getúlio Vargas, colaborava sensivelmente para intensificar as revoltas populares. Todavia, a apuração - que segundo os membros da Aliança foi fraudulenta (7) - dos resultados eleitorais, em 1 de março de 1930, atribuiu a Getúlio, 350

7) "Na verdade, sem pretender impor uma representação política própria, as classes médias urbanas se sentem marginalizadas da vida política, pela fraude eleitoral, que impede o acesso ao poder dos candidatos em oposição ao núcleo dominante." in FAUSTO, B. *op. cit.* p.239.

mil votos a menos que a Júlio Prestes.

A barreira contra o acesso ao poder por vias pacíficas levou os tenentistas e a ala radical da Aliança a tentá-lo pela força das armas. Foi neste momento que o movimento "espontâneo" das camadas inferiores igualmente atingiu seu cume. Não desprezando as crises estruturais da época, é importante salientar que "a derrota da Aliança explica somente em parte o rumo dos acontecimentos, de março a outubro de 1930." (8). Nas palavras de Mota, "de 1930 a 1933 uma revolução liberal procurou extirpar os vícios do clientelismo. Apoiou-se nas massas populares dos setores urbanos, desenvolvendo uma política que se denominou "populista", de cunho autoritário e baseada na manipulação do povo." (9)

A rebelião teve início simultaneamente, no dia 3 de outubro de 1930, em várias regiões do país. O apoio da população civil, cuja simpatia tinha sido conquistada pelo discurso da Aliança, garantiu que o rápido estabelecimento do controle do poder, por ela, fosse viável. Em quatro semanas, a contar do princípio da rebelião, os tenentistas já haviam se estabelecido no poder. Getúlio Vargas tornou-se o chefe do novo poder executivo, assumindo o governo no dia 3 de novembro de 1930. A constituição de 1891 foi rapidamente anulada e foram nomeados interventores para os governos dos estados (via de regra, estes interventores eram os tenentes da revolução). Além disso, o poder dos estados

8) Idem. Ibidem. B. p.241.

9) MOTA, C. G.; História Moderna Contemporânea. São Paulo, Editora Moderna, 1987. p.355.

foi diminuído frente ao federal (em especial quanto à capacidade militar e quanto à captação externa de recursos). Com o decreto do dia 11 de novembro, aprovado pelos seus ministros, Vargas passou a acumular os poderes legislativo (foram dissolvidas as Assembléias Legislativas, as Câmaras Municipais e o Congresso Nacional) e executivo até que uma Assembléia Constituinte eleita estabelecesse uma nova constituição.

"O leme do poder passou para os grupos burgueses e pró-burgueses que, apesar da incoerência da sua ulterior política e compromissos permanentes com as forças que representavam o passado, realizaram, no período de 1930 a 1945, numerosas transformações de caráter burguês, o que criou condições para o desenvolvimento acelerado do capitalismo e para a transformação da burguesia industrial na facção mais influente da classe dominante." (10) "A partir de 1930, aumentou consideravelmente a influência dos grupos e camadas burgueses que ligaram o seu destino à política nacionalista e lutavam pela intromissão mais ativa do Estado na economia, na regulação das relações de trabalho, etc." (11).

No entanto, de forma alguma os anos que sucederam a revolução foram tranquilos. Verificaram-se inúmeros choques das classes e dos grupos sociais, que estiveram presentes na revolução de 1930, contra as forças externas, contra as oligarquias; bem como houve vários conflitos

10) KARAUAEV, A. *op. cit.* p.102.

11) *Idem.* *Ibidem.* p.109.

dentro destas mesmas classes e grupos. Afinal, este foi um período, que explicitou a súbita necessidade de rápida recomposição e redefinição do perfil sócio-econômico da nação.

Todavia, é interessante a peculiar postura tomada pelo governo e as próprias variações na composição do mesmo, no decorrer do período (12). Embora, falando-se de uma maneira geral, o governo fosse burguês, ele era muito heterogêneo e instável. "Continuava permanente apenas o seu líder político G. Vargas que chefiava invariavelmente o governo, primeiro como presidente provisório [que governou sem uma constituição] munido de poderes extraordinários (até 1934), depois como presidente constitucional e, mais tarde, na época do Estado Novo (1937 -1945), como ditador." (13). Similarmente, a política econômica, neste período, caracterizou-se também por grande instabilidade e constantes improvisações, além de ser bastante conservadora. Havia uma imensa atmosfera de confusão ideológica, muito embora, até meados de 1932 os tenentistas fossem o bloco governante mais

12) "Se a Revolução de 1930 se precipita com a perda de sustentação do governo Washington, resulta basicamente da aliança temporária entre as facções burguesas não vinculadas ao café, as classes médias e o setor militar tenentista. Os componentes sócio-econômicos desta aliança, entretanto, refletem-se difusamente na vida política, em razão do atraso político do país, pois não há partidos no nível mais amplo, nem associações de classe no nível profissional, que possam exprimir as diferentes aspirações." in FAUSTO, B. *op. cit.* p.246.

13) KARAVAEV, A. *op. cit.* p.103. Segundo Boris Fausto, "O período que medeia entre 1930 - 1934 se caracteriza pelas lutas entre o tenentismo e os quadros políticos tradicionais, enquanto Getúlio procura manter uma posição de aparente equilíbrio, acima dos grupos em luta" (in FAUSTO, B. *op. cit.* p.247.) Assim, embora dependente das oligarquias que vão se formando ou subindo ao poder, o governo assume papel de árbitro entre as distintas disputas locais. De acordo com Weffort (WEFFORT, F. "Estado e Massas no Brasil" in Rev. Civilização Brasileira. nº7, maio de 1966), o Estado é capaz de abrir-se para todos os tipos de pressões, sem se subordinar *exclusivamente* aos objetivos diretos de nenhuma delas. Nesse sentido, ele não mais é uma oligarquia. Concluindo, o Estado assume plenamente, após 1930, a sua função de instrumento mediador da recomposição do tecido social da classe dominante; e, para tanto, utiliza uma estratégia de liquidação *pari passu* dos vários "excessos revolucionários".

influente e não hesitante em usar métodos autoritários e violentos de gestão, como solução dos conflitos políticos. (14). Logo nos primeiros meses de sua permanência no poder, o governo valeu-se do uso da força e do aparelho repressivo estatal não só para esmagar a luta dos diversos setores burgueses conflitantes, bem como para perseguir organizações de esquerda e conter a luta dos trabalhadores. Assim, o novo governo estava, com "sucesso", se aproveitando das armas para usá-las contra os seus mais recentes aliados.

Motivada pelas crescentes ameaças provenientes das massas populares (devidas, especialmente, ao movimento insurgente da Aliança Nacional Libertadora) às classes privilegiadas, houve a aceleração do processo de aproximação entre os grupos políticos destituídos em 1930 e o governo então empossado. Por outro lado, esta mesma razão fez com que, associada a uma campanha de lemas e apelos nacionalistas (15), fosse desencadeada uma onda de

14) Eis dois exemplos marcantes disso. Em 1930, eles derrotaram os "coronéis" do Nordeste e sua Guarda Nacional que foi dissolvida e substituída pela polícia militar, a qual estava subordinada às autoridades dos respectivos estados. Em 1932, o novo governo esfacelou a tentativa da oligarquia cafeeira paulista de restabelecer a hegemonia política perdida. Por outro lado, os tenentistas, a partir de 1930, passam a defender reformas radicais, que influenciaram o perfil do governo Vargas. Dentre estas reformas propostas estavam: a nacionalização dos bancos estrangeiros, avanços trabalhistas (como o salário mínimo, a proteção à mulher e ao menor e a limitação da jornada de trabalho), além do combate ao latifúndio. Contudo, de forma alguma as reivindicações tenentistas romperam os limites do sistema varguista. Muito pelo contrário, frente à percepção de que eleições conduziram-nos à derrota, eles procuraram estender ao máximo a ditadura estabelecida em 1930. Na realidade, o tenentismo carecia de coesão interna, pois ao mesmo tempo em que era incapaz de impor o poder sozinho, não podia obter o efetivo apoio de nenhuma categoria social. Não obstante, a relação dos tenentes com a classe média, passou por um grande processo de deterioração, quando estes abandonaram o velho sonho liberal de simples modificações das instituições políticas, para assumir aquele programa de reformas sociais.

15) A ideologia do nacionalismo se explica, não só pelo viés fascista da forma de governo de Vargas, mas também porque o desenvolvimento do capitalismo nacional confrontaria necessariamente com certos interesses antagônicos ao capital estrangeiro. Ora, não é uma das funções centrais do Estado, garantir o desenvolvimento das relações econômicas, a reprodução do capital e o próprio crescimento econômico? Pois, o padrão de "Welfare State" implantado a partir de 1930, constitui-se num dos instrumentos

concessões econômicas e sociais voltadas às camadas menos favorecidas da população.

Conjugadas à política repressiva, vieram grandes reformas, objetivando assegurar a restauração da harmonia social e da paz entre as classes. As numerosas Políticas Sociais não resultaram, portanto, do mero caráter populista-paternalista do governo Vargas; elas, antes, foram a resposta às suplicantes demandas sociais que se mostravam de tal forma explosivas, que deixavam o governo na obrigação de "trocar" concessões sociais e mesmo políticas, pela própria continuidade de sua permanência no poder. O modo pelo qual ele optou por fazê-las, foi o paternalismo populista. E por que não dizer fascista? (16). Outrossim, estas Políticas Sociais foram, da mesma forma, um instrumento utilizado pelo Estado para promover (ou até mesmo, possibilitar) a nova utilizados por ele, para cumprir tal função.

16) Alguns especialistas em questões do fascismo, reduzem-no a um pequeno número de experiências históricas ocorridas, num período temporal delimitado e somente no território europeu. Estes autores criticam a extensão do conceito a outras realidades que não aquelas. O autor italiano Renzo de Felici é um exemplo desta postura. Através de um competente trabalho, ele traça dentro do seu conceito de "fascismo" uma tipologia "geral", ressaltando aquilo que seria a substância de tal regime. Entretanto, são surpreendentes as coincidências desta forma política com a Era Vargas. Só para se ter uma idéia, cito alguns dos diversos pontos destacados por Felici como sendo comuns às distintas experiências fascistas que o mundo já viveu. Quanto às características dos países em que ocorreu tal regime, "era predominante una economia agrario-latifondista o ve ne erano massicci residui sostanzialmente non integrati nel complesso economico nazionale" e "era in atto una crisi economica (inflazione, disoccupazione, carovita, etc) o non ne era ancora avvenuto completamente il superamento". Quanto à forma de governo, dentre outras características, o fascismo era "un rivoluzionarismo verbale e un conservatorismo sostanziale, mitigato da una serie di concessioni sociali di tipo assistenziale" e "il tentativo de creare una nuova classe dirigente (...) e, attraverso di esso, soprattutto della piccola e media borghesia" in FELICI, Renzo de. Le Interpretazioni del Fascismo. Editori Laterza, 1986, Itália. p.24 e 25.

Observe as semelhanças com a realidade do governo Vargas, por exemplo: "Estas tendências [nacionalistas] eram especialmente populares entre a pequena e a média burguesia que obteve, graças à revolução de 1930, a possibilidade de participar ativamente na tomada de decisões políticas." in KARAUAEV, A. p.108.

Portanto, quando a Era Vargas é comparada ao fascismo, o que ocorre não é simples coincidência! Nesse sentido, consideramos legítima nossa discordância para com aqueles autores, quando consideramos o "varguismo" como sendo uma variação específica do fascismo.

etapa da acumulação capitalista pela qual o país adentrava.

Ao mesmo tempo em que o governo emanava paternalismo, ele possibilitava o acesso ao poder, aos setores da burguesia (urbana principalmente), até então diminuídos frente à reinante hegemonia das oligarquias regionais agrárias. A fórmula de conjugação de todos estes fatores com a legitimação política e com o controle da ordem, era a *regulação da cidadania*. Não obstante, as tendências fascistas do governo Vargas adquirem toda a sua amplitude somente após a instituição do Estado Novo.

Dentre as muitas reformas que, já de início (até 1934), favoreceram as classes pobres e trabalhadoras, podemos citar:

- a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 26 de novembro de 1930, que passa a ser o novo órgão governamental encarregado de realizar a intervenção do Estado na regulação das relações entre o capital e o trabalho, de acordo com a doutrina da harmonia social;

- em março de 1931, foram legalizados os sindicatos, aos quais foram concedidos o direito de firmar contratos coletivos com os empresários (estes, por sua vez, também receberam a recomendação de se organizarem conforme os seus respectivos ramos). Contudo, o governo estabeleceu também, uma política de estreito controle sobre o poder dos sindicatos. Assim, eles somente poderiam dar início à execução de suas funções depois de obter o reconhecimento oficial do Ministério do Trabalho, ao qual foi outorgado o

poder de destituir os seus dirigentes, suspender as suas atividades e até mesmo, dissolvê-los. Não obstante, aos sindicatos foi rigorosamente proibida *qualquer propaganda de ideologias sectárias*. "O Estado não procura transformar o proletariado em base de sustentação de poder, incentivando, por exemplo, a criação de um partido de tipo trabalhista, a sindicalização em massa, a formação de organizações sindicais de cúpula que detenham o poder efetivo. A fraqueza do movimento operário brasileiro torna desnecessária uma política deste tipo que comportaria muitos riscos. Visa-se, sobretudo, a anular, no campo sindical, a velha influência anarquista e a influência comunista nascente, transformando os sindicatos em organismos oficializados, numericamente restritos, apolíticos, voltados exclusivamente para as reivindicações profissionais." (17). Tal tipo de controle e regulação estreita do Estado sobre o trabalho e suas relações, marcou fortemente todo o período meritocrático-particularista de nosso "Welfare State". Observe que o Estado montou um mecanismo tal, que as aspirações das classes trabalhadoras eram atendidas conforme as respectivas capacidades de participação (demanda) política de cada categoria e de acordo com a importância das mesmas no processo acumulativo. Era, portanto, um sistema bastante seletivo.; e,

- o governo decretou ainda várias outras concessões aos trabalhadores, como: a confirmação da lei

17) FAUSTO, B. *op. cit.* p.253.

sobre as férias remuneradas (de 1925), a criação de novos fundos de aposentadoria em 1931, o anúncio de 8h/dia de trabalho (embora com algumas ressalvas), além de decretar leis referentes à estabilidade e à assistência médica.

Em 1934, a nova constituição inspirada - em grande parte - na constituição de Weimar, passou a aceitar o pluripartidarismo, a fixar as conquistas trabalhistas (além de estabelecer o salário-mínimo) e criar a representação classista no Congresso da República, onde, tanto os sindicatos de patrões quanto de empregados, podiam eleger seus deputados, os quais tinham os mesmos direitos dos demais parlamentares (observe que o sistema seletivo - via categorias profissionais - do meritocrático-particularismo encontrava contrapartida no âmbito jurídico, nos diversos níveis). Afora isso, a nova constituição obviamente admitia a intervenção do Estado na economia.

Quanto à política econômica, no princípio da década de 30, foram utilizados, sobretudo, métodos convencionais. O programa de estabilização adotado em 1931, a partir dos estudos elaborados por uma missão inglesa, foi bastante próximo daqueles que o F.M.I. passaria a propor aos países em desenvolvimento depois da Segunda Guerra Mundial.

A compra de "excedentes" de café, por parte do governo, continuava a ser efetuada em larga escala. De 1931 a 1934, foram queimados ou jogados ao mar, aproximadamente 80 milhões de sacas do produto. Contudo, houve descontentamento por parte da oligarquia cafeeira e dos

comerciantes do café quanto à cotação do câmbio, que era incompatível com o nível de receita desejado por estes setores tradicionais. Além disso, a oligarquia cafeeira estava descontente por ter perdido o poder político e por ter de se submeter às decisões econômicas do governo federal. Dessa forma, em 9 de julho de 1932, latifundiários e burgueses de São Paulo desencadearam uma revolta armada procurando restabelecer as perdas obtidas com o evento histórico deflagrado em 1930. A esta insurreição, aderiram muitos representantes da grande burguesia industrial, irritados com as "desfavoráveis" reformas do governo na área social e com as restrições às importações de matérias-primas e bens-de-capital. (18)

A Revolução Constitucionalista de 1932 foi derrotada militar, mas não politicamente. "Deslocada do poder, a burguesia cafeeira continuou a ter um papel fundamental na economia do país e o que se verifica nos anos anteriores a 1930 não é, mais uma vez, um choque inconciliável entre a facção agrária e a industrial, porém uma composição de equilíbrio entre as várias tendências burguesas, passando pela prova de força da revolução de 1932." (19). Acontece que o governo Vargas tomou ciência do

18) É de se admirar que, de uma forma geral, a grande burguesia industrial não apoiou o movimento anti-oligárquico (afinal de contas, ela havia sido a maior beneficiada com a Revolução de 1930), mas permaneceu numa posição semi-neutra. Algumas vezes, porém, chegou mesmo a tomar posições hostis às novas autoridades. É o caso do episódio de 1932 que mobilizou todos os setores da burguesia paulista, não somente graças às razões econômicas (pois de uma forma ou de outra, o governo estava obrigado a reconsiderar o problema do café e a estabelecer um novo esquema de defesa), mas sobretudo devido a motivos políticos. "A decepção dos democráticos levou a luta tanto a "aristocracia do café", como todo o grupo industrial mais importante do país que, sem discrepâncias, realizou um considerável esforço para armar o Estado rebelde." in FAUSTO, B. *op. cit.* p.249.

19) FAUSTO, B. *op. cit.* p.247.

perigo representado pela oligarquia daquele estado, capaz de provocar insurreições bastante "perigosas". A partir desta constatação, ele fez um compromisso com os vencidos: foi nomeado um novo interventor no estado, que convinha às elites locais, foi perdoada uma parte das dívidas dos fazendeiros para com o Estado, foi prometida a volta a meios constitucionais de gestão, etc.

Em 1932, uma nova lei reformulou o sistema eleitoral, estabelecendo o voto secreto e a representação proporcional no legislativo (contudo, os analfabetos e os soldados continuaram excluídos do direito ao voto). Em 1933 Vargas promoveu eleições para a Assembléia Constituinte que elaborou a constituição promulgada em 1934. é a partir daí que se explica porque ocorreu tão sensível afastamento dos oficiais-tenentistas - o "braço armado da revolução de 1930" - do governo, para dar lugar aos políticos burgueses como a principal facção do bloco governante.

Tais mudanças "democratizantes" explicam-se por várias causas, mas fundamentalmente, graças ao desgaste da base social do governo, que havia perdido o apoio de uma grande parte da classe média urbana insatisfeita com os métodos ditatoriais de gestão. Portanto, estas mudanças desencadearam atitudes populistas que eram funcionais à continuidade da hegemonia presente. Não obstante, fortaleceram-se várias tendências radicais entre os operários. Enfim, o antigo sistema de alianças de classes (setores burgueses unidos a grupos de trabalhadores contra a

oligarquia) foi substituído por um novo, de caráter bem distinto. Agora, presenciava-se a união de grupos burgueses liberais e moderados com a oligarquia, voltada contra o resto da nação.

Os anos posteriores, acirraram a tendência à polarização ainda maior das forças políticas (dentro e fora do governo), que continuavam se intensificando. Em 1932, a extrema direita fundou uma organização fascista e anti-comunista, a "Ação Integralista Brasileira", embasada essencialmente em elementos da pequena burguesia, das altas camadas sociais, do alto clero e da cúpula militar (20). Em contrapartida, a esquerda encabeçada pelos comunistas, formou, de modo definitivo em 1935, a "Aliança Nacional Libertadora" que era uma frente popular anti-fascista e anti-imperialista. Esta organização, que aglutinou ex-tenentes insatisfeitos com os rumos da Revolução de 1930, defendia: reforma agrária, constituição de um governo popular, cancelamento da dívida externa e nacionalização das transnacionais. Aliás, ela foi responsável por insurreições armadas, no mesmo ano, nas cidades de Natal, Rio de Janeiro e Recife. Era a Intentona Comunista! No entanto, a deficiência estratégica destas revoltas fez com que fossem esmigalhadas rapidamente. Ao sair fortalecido pelo desfecho do episódio, Vargas pôde decretar o estado-de-sítio que se prolongou até 1937.

Se inicialmente, Vargas contava com os radicais de

20) A partir desse dado, fica fácil compreender o seu lema "Deus, Família e Propriedade". Anauê!...saudavam-se os "camisas verdes".

direita para combater a extrema esquerda, posteriormente, ele próprio deparou com uma ameaça crescente por parte dos grupos fascistas e pró-fascistas. Nesse sentido, o governo Vargas teve, em 1938, que frustrar duas tentativas de golpe de Estado armados dos integralistas.

A curiosa postura política de Vargas, à qual nos referíamos há pouco, merece algumas linhas. Muito embora, na década de 1930, fossem quase que quotidianas as soluções políticas pela via armada e repressiva; esta não era a prática preferida por Vargas. O governo, de um modo geral, tentava não se indispor, nem agravar os paradoxos com as classes populares e, principalmente, com as oligarquias e outras classes privilegiadas. Ele procurava nunca chegar ao conflito aberto e, para isso, utilizava como tática a neutralização ou a atração para o seu favor de correntes moderadas de ambos os lados, através de concessões a grupos sociais afetados ou descontentes com sua situação; estas concessões e as políticas sociais a elas ligadas, eram justificadas no ideário populista como políticas de "interesse nacional". Esta atitude é típica daquilo que Francisco Weffort classifica de "estado de compromisso". (21). "Esta tática permitia apoiar-se sucessivamente ora num ora noutro grupo social que se hostilizavam mutuamente proporcionando ao governo uma certa independência na tomada

21) O estado de compromisso representa uma situação fundada na incapacidade hegemônica dos vários grupos dominantes. A partir do momento em que há a ausência de hegemonia, o Estado desponha numa posição de relativa autonomia, como árbitro dos diversos interesses, apresentando-se de modo direto a todos eles.

de decisões a respeito das diversas questões econômicas e políticas" (22).

Assim, o Estado estabeleceu bases de compromissos com os diversos setores expressivos politicamente da sociedade. Com relação à aristocracia agrária, ele efetuava as velhas "políticas de valorização" do café, com a aquisição de "excedentes". Quanto à burguesia industrial, o governo tomava medidas protecionistas, no setor externo (era o chamado "nacionalismo econômico" (23)), enquanto internamente aplicava uma política de moderação das reivindicações econômicas da classe trabalhadora. Às camadas médias, por sua vez, viam pela primeira vez um significativo acesso à vida política e participação nos cargos do aparelho estatal (tendência que crescia velozmente). Finalmente, para esfriar as lutas de classe do proletariado urbano e conquistar o seu apoio político, o Estado se esforçava para assegurar um nível mínimo de bem-estar econômico e social, embora - vale dizer - não só das massas o Estado retirava sua fonte de legitimidade. Observamos, portanto, que o "Welfare State" deste período não se caracterizava apenas pela gradativa incorporação de categorias profissionais, no que se refere ao acesso às Políticas Sociais e a seus benefícios, mas também era marcado por estabelecer concessões mínimas às diversas classes sociais, e - sobretudo com relação às classes

22) KARAVAEV, A. *op. cit.* p.108

23) O nacionalismo econômico visava defender o mercado e os produtores nacionais. Entretanto, ele não se esgotava aí! Em 1930, por exemplo, foi promulgado um decreto que prescrevia que a mão-de-obra de origem estrangeira não podia, em nenhuma companhia, ser superior a 1/3 do seu total de empregados.

populares - garantir um padrão mínimo de vida. "*À la vérité c'est le naturel du menu populaire, duquel le nombre est toujours plus grand dedans les villes; quil est soubçonneus a l'endroit de celui qui l'aime, et simples envers celui qui le trompe.*" (24).

Dentre as inúmeras medidas do nacionalismo econômico da Era Vargas, algumas foram importantíssimas, senão essenciais para o ulterior crescimento econômico da nação. Tais medidas não só proporcionaram uma política doméstica protecionista bastante funcional à fragilidade da competitividade industrial interna, mas também ofereceram uma maior integração econômica entre os diversos setores, bem como, a criação de uma infra-estrutura mais compatível com as necessidades do crescimento.

Em 1931, ao mesmo tempo em que foram aumentados os impostos sobre a importação, foram anulados os impostos internos no comércio entre estados. Em 1934, foi estabelecida uma nova tarifa alfandegária, que ora dificultava ainda mais as importações de produtos, ora estimulava fortemente os industriais a adquirirem, no exterior, algumas espécies de máquinas e equipamentos, isentando-os dos impostos.

Paralelamente, o governo tomou medidas no sentido de evitar a "evasão da riqueza nacional". Em 1931, ele limitou a remessa de lucros das transnacionais instaladas no país, ao nível de 8% sobre o total de investimentos. A

24) BOÉTI, Etienne de la; Discurso da Servidão Voluntária. São Paulo, Editora Brasiliense, edição bilingue, 1987, p. 56.

companhia inglesa de navegação Lloyd Brasileiro foi nacionalizada. A exploração mineral por uma empresa inglesa (do jazigo Itabira) foi suspensa. Isso foi parte de uma estratégia manifesta governamental de lutar pelo pleno controle nacional da indústria mineira, das fontes de energia, dentre outros ramos básicos da economia. Tal tendência foi facilitada pela Constituição de 1934, bem como foi intensificada a partir do Estado Novo (1937); da mesma forma como o foram as políticas de manobras sociais. Caio Prado Jr. salienta que o controle exercido sobre as principais jazidas brasileiras de ferro por grupos financeiros internacionais representavam um grande obstáculo oposto ao desenvolvimento nacional. "Desde antes da guerra, vários desses grupos tinham adquirido a maior parte das vastas áreas do Estado de Minas Gerais onde se encontravam as ocorrências do minério. (...)Mas o objetivo de tais grupos era apenas obter o controle das reservas brasileiras e impedir o seu acesso a concorrentes; não se interessavam em explorá-las, e por isso permanecerão inativos, apesar dos contratos e obrigações em contrário existentes." (25)

25) PRADO Jr., C.; *op. cit.* p.293.

VI - O ESTADO NOVO

"Art. 14. O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da administração federal, o comando supremo e organização das forças armadas."

"Art. 73. O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a administração do país." (1)

Apoiado por forças interessadas em acelerar as transformações nacionalistas-burguesas e pelas forças armadas, em 10 de novembro de 1937, e frente ao risco das oligarquias tradicionais retornarem ao poder nas eleições de 1938, Vargas aplica um golpe de Estado, dando início ao "Estado Novo" (1937 - 1945). A justificativa da permanência de Getúlio Vargas no poder viria através do falso Plano Cohen, falando de um golpe comunista; forjado exatamente com aquele objetivo. Contudo, a farsa é desmascarada e o golpe é aplicado de qualquer forma. As eleições foram suspensas e o executivo passou, pela constituição outorgada no dia do golpe, a ser dotado de poderes fantásticos; de forma que, praticamente todos os decretos e disposições promulgados por Vargas adquiriam forma de lei. Assim, o executivo passou a

1) Trechos da constituição brasileira de 1937. in CARONE, Edgard. A Terceira República (1937 - 1945). São Paulo, DIFEL, 1982. p.145 e 149.

controlar o legislativo e o judiciário. Os partidos políticos, por sua vez, foram extintos, inclusive a Ação Integralista Brasileira. Além disso, a nomeação de interventores nos estados, centralizava e fortificava ainda mais o governo federal, pois a Constituição "Polaca" (2) estabelecia um Estado autoritário e unitário. O presidente tinha o poder de reformar a constituição - portanto, ela era praticamente nula em termos de regular ou limitar o poder central -, controlar as Forças Armadas e legislar por decretos. Enfim, a constituição apresentava fortes características ditatoriais-fascistas.

Não obstante tamanha concentração de poderes, o Estado Novo traçou um trajeto de políticas mui paradoxais, onde intensificaram-se as tendências nacionalistas e a política de manobras sociais, além das perseguições políticas (foi instituída a pena de morte e foram exilados os inimigos políticos do ditador).

Se em 1938, o governo desmantelava militarmente o movimento integralista, em pouco tempo ele passaria a incorporar ainda em maior ritmo (inclusive pela constituição (3)) práticas fascistas de gestão. Os sindicatos desta vez, tiveram seus raios de ação totalmente podados. Sua independência estava agora totalmente liquidada, pois eles estavam completamente submissos ao Estado-gendarme. A

2) A constituição era assim conhecida, tanto devido ao pejorativismo (muitas prostitutas na época eram provenientes da Polônia), e também pelo fato de estar baseada na constituição daquele país.

3) A constituição imposta em 1937 - de cuja elaboração participou o próprio Getúlio -, da mesma forma que toda a legislação posterior relativa à questão operária, está repleta de influências dos atos jurídicos idênticos, promulgados pelo fascismo italiano de Mussolini.

constituição considerava as greves como ações anti-sociais. Em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho atribuiu até mesmo responsabilidade penal àqueles que ousassem realizar greves sem antes obter uma autorização do poder judiciário! O controle do Ministério do Trabalho sobre os sindicatos chegou a tal ponto, que ele passou a controlar desde as eleições dos dirigentes sindicais, até a gestão dos recursos financeiros daquelas instituições.

O Departamento de Imprensa e Propaganda que funcionava como elemento censor e controlador de toda a imprensa, e a polícia secreta também concorreram vigorosamente para complementar o aparelho repressivo de sustentação do regime ditatorial do Estado Novo.

Apesar de todo este policiamento estatal, o Estado intensificou as repressões políticas sobre os setores mais desfavorecidos. Foi a contrapartida ao fortalecimento das demandas sociais que frequentemente atingiam "níveis subversivos". Todavia, o governo estava consciente de que a repressão e o estreito controle do Estado sobre as relações de produção eram insuficientes, no cenário da época, para assegurar sua legitimação e o controle da ordem. Dessa forma, ele estabeleceu novas concessões, notadamente, através das leis trabalhistas.

Em 1941, os trabalhadores "ganharam" uma sistematização dos atos legislativos relativos à questão trabalhista, onde novas conquistas sociais fizeram-se presentes. Era a Consolidação das Leis do Trabalho (C.L.T.)

que dispunha sobre uma relativa garantia contra demissões, sobre aquele salário mínimo oficial estabelecido no ano anterior, sobre o direito ao descanso aos domingos, sobre férias anuais remuneradas, etc. Além disso, entre os direitos recém-adquiridos incluíam-se também a regulamentação do trabalho pelas mulheres e crianças e os Institutos de Aposentadoria e Pensões, que garantiam assistência àqueles grupos. Quanto aos últimos, embora já viessem sendo criados desde 1931, foram então regulamentados.

É interessante notar que estas conquistas beneficiavam sobretudo os operários urbanos (ou seja, o setor proletário sindicalizado e, portanto, no interior da classe trabalhadora, o mais organizado politicamente), o que confirma a tendência que já vinha desde que a revolução de 1930 redefinira o papel social dos diferentes grupos políticos ao justapor um novo regime de governo a um inédito padrão de intervenção social do Estado (o meritocrático-particularismo). Em outras palavras, na versão meritocrático-particularista de nosso "Welfare State", as esferas sociais dotadas de maior poder de demanda no campo político e aquelas que coquistavam maior reconhecimento, por parte do Estado, do seu papel no processo produtivo, tendiam a obter direito à maior participação nos benefícios das Políticas Sociais. Os setores mais expressivos - em particular no que concerne ao seus respectivos poderes econômicos - podiam, até mesmo almejar cargos na burocracia

estatal. Era o caso das velhas oligarquias e da burguesia industrial ascendente. A outros, menos favorecidos, o destino deixava suas conquistas restritas às Políticas Sociais de um Estado autoritário. Destes últimos, o exemplo típico é o das categorias profissionais sindicalizadas urbanas. Os demais, excluídos, estavam condenados a esperar os diversos momentos onde a situação social se tornava explosiva a ponto do governo ter de fazer novas concessões generalizadas à população, a fim de acalmá-la e garantir o processo de acumulação capitalista.

Entretanto, como tem sido demonstrado, essa incorporação das classes e grupos sociais nos benefícios das Políticas Sociais - e o próprio reconhecimento por parte do Estado das diversas categorias sociais e facções políticas - não se dava, via de regra, "naturalmente" pela via pacífica. Ela era deveras custosa e, comumente, era paga com sangue e revoltas armadas.

Um observador atento do período, certamente constataria a partir das conquistas sociais, a existência de uma forte contrapartida para com o melhoramento das condições de reprodução do capital. Desprezando-se o progresso técnico das condições de produção e a própria diminuição dos seus custos devido à melhoria do nível de vida da classe operária, resultante das Políticas Sociais (o que aliada ao aumento da P.E.A. teoricamente possibilita a redução dos salários reais, no longo prazo); pode-se afirmar que o setor capitalista lucrou ainda, por outros

meios.

Havia um desrespeito muito grande às legislações sociais, que frequentemente não eram observadas. Isso foi ainda mais constante nos anos da Segunda Guerra. Além disso, os recursos dos fundos de seguro social (estabelecidos em meados da década de 1930), mais serviam para financiar a indústria e os grandes agricultores, que para cumprir seus objetivos reais.(4)

A política econômica do Estado Novo foi bem mais concisa e orientada. É verdade que no início da Era Vargas o setor mais beneficiado com a nova organização do poder central acabou sendo a burguesia industrial urbana. Contudo, os interesses dela não estavam, inicialmente, de modo algum, localizados em primeiro plano nos objetivos do governo. A participação crescente do intervencionismo estatal é, sobretudo consequência da necessidade de reorganizar a economia e a sociedade brasileira da época e de legitimar o poder vigente. O grande impulso recebido pela indústria durante o período da depressão mundial foi, em boa proporção, um efeito colateral tanto de medidas que visavam objetivos outros, como da restrição da capacidade de importação do país (o que gerou uma política de incentivo à substituição de importações).

Porém, o governo foi, com o tempo, forçado a perceber que as dificuldades econômicas que o país enfrentava não tinham caráter conjuntural, mas estrutural. O

4) Cf. KARAVAEV, A. *op. cit.*

agravamento do horizonte de desenvolvimento, levava-o a tal conclusão. A partir daí, houve uma troca de prioridades na agenda governamental, que privilegiaram abertamente a indústria nacional e conseqüentemente, sua respectiva burguesia.

O sistema de controle monetário passou a ser utilizado com vistas a um perfeito abastecimento do mercado interno, com metais, com combustíveis e equipamentos, tendo como contrapartida a diminuição das importações das demais mercadorias (que eram submetidas a um rígido controle sobre a concessão de licenças de importação). Era a assunção, por parte do governo, da necessidade de um vigoroso processo de industrialização. Em novembro de 1937, Vargas anuncia moratória com relação a todos os pagamentos de amortizações da dívida externa. No mês seguinte, ficou estabelecido o monopólio estatal sobre a venda de divisas estrangeiras; no qual, o Banco do Brasil só foi autorizado a conceder divisas para a remessa de lucros das transnacionais, após a plena satisfação das necessidades de importação.

Procurou-se, sem muito sucesso, estimular o capital nacional a investir em infraestrutura e na indústria pesada. Entretanto, a complexidade tecnológica destes setores e a necessidade de uma enorme concentração de poupanças, elevavam o risco dos investidores privados; o que acabou por deixar para o governo, a principal responsabilidade quanto à inversão neles (para que estas áreas estratégicas não ficassem sob o controle do capital

estrangeiro). Outrossim, as autoridades introduziram um amplo sistema de isenções tributárias, de subsídios e de apoio técnico à indústria e prometeram aos latifundiários, apoiar as produções que fossem voltadas à satisfação dos interesses do mercado interno. Por outro lado, as indústrias eram incentivadas a usarem insumos nacionais. Tal postura, por parte das autoridades, já vinha se configurando desde o início da Era Vargas e seus saldos eram bastante visíveis. Por exemplo, "no período de 1929 a 1937, a produção agrícola para o mercado interno aumentou aproximadamente em 40%, enquanto que a maioria dos ramos da economia orientados para a exportação encontravam-se na fase de estagnação" (5).

Em 1938, Vargas instituiu o monopólio estatal sobre o petróleo. Em seguida foi criado o Conselho Nacional de Petróleo, ao qual era incumbido de construir refinarias, controlar o petróleo no país, realizar prospecções geológicas, etc. Não tardou para que ele descobrisse o primeira jazida do "ouro negro" na Bahia. O Conselho construiu às custas dos recursos estatais, a primeira refinaria do país. (6)

Em 1940, o governo resolveu construir uma fábrica de caminhões pesados. Em 1941, ele iniciou, com recursos estatais, a construção da companhia siderúrgica de Volta Redonda, que só começou a produzir, em 1946. Em 1942, foi

5) KARAVAEV, A. *op. cit.* p.117.

6) Uma outra vinha sendo construída pela companhia norte-americana "Standard Oil". Porém, ela viu-se obrigada a interromper o trabalho, quando houve a nacionalização do direito à exploração do minério com exclusividade do governo federal. Sem embargo, a construção da refinaria do Conselho Nacional do Petróleo foi um dos diversos projetos governamentais retardados devido à II Guerra Mundial.

criada a companhia estatal de minério de ferro Vale do Rio Doce. No ano seguinte, o governo decidiu construir um conjunto de empresas químicas. Neste mesmo ano, foram nacionalizadas as estradas de ferro que pertenciam ao capital estrangeiro e foi fundada a companhia estatal Rede Ferroviária Nacional.

Desde a Revolução de 1930 - e particularmente durante o Estado Novo - criou-se no país um sistema de órgãos estatais encarregados da planificação e regulação da economia. É o caso dos Institutos do Cacau, do Açúcar e do Alcool, do Mate e do Fimbo, etc; responsáveis pelo financiamento, experimentação e divulgação de técnicas mais avançadas de cultivo. Assim, foi desenvolvido um complexo que visava racionalizar o planejamento econômico. Em 1934, foi criado o Conselho Federal do Comércio Exterior que, atuando sob a tutela direta do presidente da república - o qual dirigia a instituição - passou a ser o órgão maior a nível de planificação nacional, ampliando consideravelmente a acurácia da mesma. É durante o Estado Novo, contudo, que foram tomadas as decisões mais importantes relativas à política econômica. O órgão elaborou planos de desenvolvimento para as indústrias do petróleo, carvão, energia elétrica, siderurgia, vidro, dentre outras.

Em suma, constata-se um forte incremento da intervenção do Estado sobre a economia, o qual logrou estabelecer, ao longo do tempo, as bases para que ocorresse posteriormente uma efetiva industrialização no país. O

primeiro grande impulso de industrialização nacional "autônoma" foi devido à conjuntura internacional da II Guerra Mundial (7) que, aliada às medidas que já vinham sendo tomadas por aquele Estado interventor, foi permissiva à consolidação da indústria manufatureira como eixo dinâmico da economia.

No entanto, nem todas as reformas nacionalistas de Vargas obtiveram êxito. Fracassaram, por exemplo, as tentativas de estabelecer o controle nacional sobre os bancos estrangeiros, bem como as de limitar a influência do capital estrangeiro sobre a produção de eletricidade.

Podemos considerar que, a partir de 1943, estava detonada a crise do Estado Novo. O descontentamento era generalizado em diversas camadas sociais. As massas populares mostravam resistência na sua revolta contra os métodos ditatoriais de gestão. É importante lembrar que a grande urbanização que acompanhou o processo de industrialização nacional, sempre trouxe fortes consequências sócio-políticas na nossa história, graças ao fato dela aglutinar um grande número de indivíduos carentes dos mesmos problemas (habitação, emprego, saúde, etc.). Por outro lado, a classe dominante tradicional, assim como os interesses ligados ao capital estrangeiro, estava muito

7) Para ser mais rigoroso, a II Grande Guerra representou o ápice de uma falta aguda de mercadorias estrangeiras no mercado interno - que, portanto, criava uma base para a aceleração do desenvolvimento industrial via substituição de importações - a qual já vinha há muito. Primeiro, foi a crise de 1929 - 1933, em seguida veio a depressão do entre-guerras e, finalmente, a Segunda Guerra. Mesmo após o fim desta, todavia, o país foi incapaz de restabelecer o nível *per capita* da capacidade aquisitiva da exportação de antes da crise. A partir do que foi dito acima, torna-se legítima a constatação de que praticamente até o final da década de 30, o processo de substituição de importações tinha mormente um caráter "espontâneo".

"indignada", tanto com o viés nacionalista da política econômica, quanto com as "concessões exageradas" às camadas inferiores.

Em meados de 1945, o governo foi forçado a fazer certos movimentos de democratização. Era o último suspiro do "estado de compromisso" varguista (em sua primeira versão). Em abril, é dada anistia e liberdade aos presos políticos. Em maio, é determinado que seriam realizadas eleições para a presidência e para a Assembléia Constituinte que também seria convocada, e é dada liberdade de organização partidária.

Intensificou-se a campanha eleitoral e, durante a mesma, surgiu um movimento liderado por comunistas e getulistas (o *Queremismo*) reivindicando que Vargas continuasse no governo. Os meios políticos brasileiros ficaram alarmados com a aproximação de Getúlio com os comunistas e passaram a temer um novo golpe de Estado getulista. (8). Adiantando-se ao "perigo", em 29 de outubro de 1945, estas próprias forças realizaram com a ajuda do Exército um golpe de Estado. O governo foi entregue a José Linhares, então presidente do Supremo Tribunal Federal, até que Dutra (candidato apoiado por Getúlio!), nas eleições de dezembro, saiu vitorioso.

8) "Porém, as classes privilegiadas, incluindo a burguesia, temiam que as concessões às forças democráticas também nesta esfera fossem demasiadas e resolveram derrubar o governo por via armada." KARAVAEV, A. *op. cit.* p.115.

UMA BREVE RECUPERAÇÃO DE ALGUNS PONTOS DO PRIMEIRO PERÍODO
VARGAS (1930 - 1945)

Segundo Otávio Ianni (9), a despeito da derrota dos partidos e dos movimentos políticos que lutavam por instituições democráticas, o Estado Novo acelerou o processo de destruição dos restos do Estado oligárquico. "Foi precisamente neste período que se deu a passagem do Estado oligárquico para uma ditadura do tipo burguês." Este seria, conforme Karavaev, o grande papel reservado ao período que vai de 1937 a 1945 na história política e sócio-econômica do Brasil.

Igualmente, merecem ainda destaque, durante o primeiro período Vargas, a reorientação do desenvolvimento para o mercado interno e a diminuição da fragilidade da economia frente às variações cíclicas ou conjunturais do exterior. Assim, não só foi ampliada a importância relativa do mercado interno como fator de crescimento econômico, como também foram consolidadas as premissas para que a indústria fosse transformada no principal ramo da economia.

Ademais, o processo de substituição de produtos alimentares e têxteis que tivera "espontaneamente" sua origem no final do século passado, encontrara, na década de 30, basicamente, a sua conclusão. Durante a Segunda Guerra, a indústria têxtil não só fora capaz de satisfazer a demanda interna, mas também fora responsável pela exportação de seus

9) IANNI, O. Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930 - 1970). Rio de Janeiro, 1971.

produtos para países vizinhos. Quanto à indústria-base, em 1940, a produção doméstica de cimento já satisfazia 98% da procura interna. A produção de aço, embora em princípios da década de 40 respondesse a apenas 45% do consumo interno, havia aumentado, durante aqueles anos, 6,7 vezes (passando de 21 mil para 141 mil toneladas). A produção de carvão-mineral, por sua vez, aumentou de 385 000 para 1 335 000 toneladas (cerca de 3,5 vezes), embora em 1940 o país tenha sido obrigado a importar 1 150 000 toneladas do produto.

Por outro lado, em 1940, a produção interna de equipamentos industriais podia satisfazer não muito mais que a metade da demanda doméstica dos mesmos. O que leva-nos a relativizar fortemente a contribuição do período para a endogeneização dos ciclos econômicos na economia. Esta se deu, sobretudo, pela diversificação da pauta produtiva e pela criação das bases industriais que começam a trazer saldos positivos no sentido de terem instaurado, parcialmente, as premissas para um movimento de internalização do D I; processo que será acentuado ulteriormente.

Entretanto, a industrialização ocorrida até a Segunda Guerra apresentou descontinuidades cruciais. O crescimento veloz de alguns ramos pressupunha surgimento e/ou desenvolvimento de outros, periféricos aos primeiros, para que os complementassem. A frequente inexistência de tal contrapartida, estabelecia comprometedoras irregularidades no processo. Dessa forma, pode-se destacar - na década de 30

- o atraso notável na produção de energia elétrica, no sistema de transportes, de comunicação, etc. Outrossim, a industrialização ocorrida na época restringia-se, comumente, a um aproveitamento mais intenso da capacidade instalada até o ano de 1929, ou à aquisição de máquinas de segunda mão no exterior (que eram, portanto, desgastadas e obsoletas).

Tais desproporcionalidades fizeram a gestão Vargas optar por políticas econômicas que visassem suprir ou superar as irregularidades do processo de industrialização. Além disso, foi no Estado Novo que foram feitas as primeiras tentativas de planificação a longo prazo (através, por exemplo, do Plano de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa), muito embora, elas frequentemente não fossem implantadas na íntegra.

"Tudo isso comprova que desde os fins da década de 30 o processo de substituição de mercadorias importadas por produtos nacionais começou a perder o seu caráter espontâneo. O Estado não só apoiou ativamente este processo através da sua política econômica, mas tornou-se o maior empresário que investia recursos nos ramos da economia atrasados ou pouco atraentes para a iniciativa privada." (10).

Durante os anos que vão de 1940 a 1945, a produção manufatureira cresceu 36%, o que significa um crescimento anual médio de 5,3% (o crescimento na década de 30 fora de 4,4% ao ano em média). Esse crescimento é explicado pela

(10) KARAFAEV, A. *op. cit.* p.121.

conjugação de vários fatores, dentre os quais se destacam:

- o planejamento estatal e os incentivos governamentais à substituição de importações e à criação de infra-estrutura; numa conjuntura externa que forçava a economia a um singular fechamento; e,

- o retrocesso dos direitos trabalhistas. Houve a cassação de quase todos os direitos conquistados no período anterior. Foi restabelecida a carga de trabalho diária de 10 horas, afora a rígida restrição dos direitos sindicais (que foram praticamente extintos durante o Estado Novo), a qual atrelou os trabalhadores ainda mais às "vontades" do Estado e aos interesses do patronato. Completa-se aí, o corporativismo estatal.

As medidas acima resultaram num aumento brusco dos lucros industriais. Com isso, tornou viável para diversos capitalistas diversificar a produção e fundar novas empresas. Outrossim, neste período houve um aumento especialmente significativo na siderurgia, além de terem sido organizados os complexos automobilísticos e da indústria da borracha.

VII - 1945 - 1964: EXPANSÃO SELETIVA E FRAGMENTADA

DO MERITOCRÁTICO-PARTICULARISMO

"Eu vos dei minha vida. Agora vos ofereço minha morte. Nada receio. Serenamente dou o primeiro passo no caminho da eternidade e saio da vida para entrar na História"

(Getúlio Vargas) (1)

O governo Dutra coincidiu com o início de uma nova etapa do padrão de intervenção social do Estado brasileiro. Etapa esta, no entanto, que não apresenta grandes mudanças *estruturais* com relação ao processo que foi sendo armado desde os anos 30, mas que, por outro lado, se difere deste primeiro período, por vários ângulos.

A primeira mudança marcante, se refere ao quadro, embora limitado, do regime democrático (com suas várias implicações no que concerne à intensificação do movimento operário, à mudança da relação entre os poderes executivo x legislativo, etc), que passou a vigorar até que, em 1964, os militares aplicaram um novo golpe de Estado. Se podemos chamar o período 1930 - 1945 de "ditadura populista", então classificariamos - de forma genérica e correndo o risco de sermos pouco rigorosos - os anos subsequentes (1946 - 1964) de "democracia populista". (2)

Outras transformações desta fase serão, doravante,

1) Trecho da carta-testamento deixada por Getúlio no dia de sua morte. *in* MOTA, C. G. *op. cit.* p.394.

2) Neste trabalho, o conceito de *democracia* que está sendo utilizado, diz respeito à noção burguesa usual-vulgar do termo.

apresentadas a partir de uma lógica histórica e política, que flutue ao redor de um centro gravitacional cronológico.

DUTRA E O ENSAIO DESCENTRALIZANTE

Durante o mandato presidencial de Eurico Gaspar Dutra (1946 - 1951), houve uma notável atenuação da ação centralizadora do Estado, bem como uma forte minimização da capacidade de iniciativa da burocracia econômica, a qual teve sua atuação bastante fragmentada, perdendo eficiência.

O processo de redemocratização corrente, por ser - principalmente - encabeçado por forças conservadoras (3), demandava uma certa diminuição da ação intervencionista do aparelho do Estado.

Porém, "sob o governo Dutra, não se procedeu, de fato, ao desarmamento da capacidade intervencionista e regulatória do Estado: o retorno aos termos liberais do pré-30 já era uma impossibilidade histórica, por razões de diferentes níveis." (4).

3) É bem verdade, como foi sugerido no capítulo anterior, que as classes populares demonstravam-se indignadas com os métodos ditatoriais de gestão; todavia, elas estavam desprovidas de qualquer nível organizacional específico que lhes permitisse sozinhas alterar tal situação. Pois o Estado agia eficientemente no sentido de neutralizar (é o caso do estreito controle sindical) ou abortar (através das perseguições políticas, por exemplo) quaisquer tentativas consideradas "sectárias" de organização dos grupos trabalhadores. Daí, deduz-se que o golpe que depôs Getúlio, não foi montado por estes círculos, mas sim por interesses outros.

4) DRAIBE, S. M. Rumos e Metamorfoses - um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930 - 1960. São Paulo, Paz e Terra, 1985. p.138.

A inviabilidade histórica sugerida acima refere-se, especialmente ao fato de já estar cristalizado nos aparatos estatais, todo um leque de interesses dominantes; onde, no entanto, estavam - todos estes interesses - desprovidos de hegemonia (o que é causa e resultado daquele estado de compromisso varguista) para impor seus objetivos. Uma descentralização radical, contudo, pressupunha o predomínio absoluto das forças que a encampasse. Afora este motivo, há duas outras causas que explicam os limites do processo de desmonte do Estado. A primeira é que diversas burocracias haviam encontrado nos inúmeros órgãos do aparelho econômico estatal, uma fonte de parasitismo político, empregatício e de benefícios. A segunda, é que o processo de industrialização definia limites à não atuação intervencionista do Estado. Estas necessidades da burguesia ligada ao processo de industrialização eram expressas por forças inseridas no interior do Estado, e também, externamente.

Em resumo, o que realmente houve no período 1946 - 1950, foi o congelamento da ação planificadora e centralizadora do Estado, principalmente devido às suas atitudes no sentido de interromper suas atividades de acompanhamento-participante e de agente corroborador do processo de industrialização. O Estado parou de atuar no sentido de tentar superar aquelas irregularidades e descontinuidades da industrialização, como vinha fazendo (seja por via de crescentes investimentos em infra-estrutura

ou em produção de bens de produção e de insumos básicos, seja por estabelecer privilégios tributários ou subsídios para os setores chaves de um sistema de relativa planificação centralizada).

Para paralisar a tendência centralizadora e neutralizar as atividades estatais de coordenação e planificação da atividade econômica, o governo realizou reformas institucionais que, todavia, pouco atuaram no sentido de castrar o poder intervencionista do Estado. Mas, o governo extinguiu ou tornou "inócuos" exatamente os órgãos potencialmente capazes de exercer funções centralizadoras de coordenação e planificação, afetando o organismo administrativo do aparelho estatal. (5). Uma análise desatenta, se deixaria iludir pelo fato de numericamente o aparelho econômico do Estado ter crescido. Foram, na verdade, criadas inúmeras novas agências, que quantitativamente superam os órgãos extintos. O que é importante se ter em conta, no entanto, é que houve um atrofiamento "cirúrgico" das capacidades agregadas de planificação e centralização estatal.

Contudo, encerram-se aí as alterações do aparelho econômico estatal neste período, pois quase todas as áreas de atividade econômica estratégica permaneceram sob o controle e supervisão do Estado. Outrossim, continuaram funcionando as empresas estatais que já haviam sido criadas, bem como as autarquias e institutos de regulação da produção

5) A extinção de alguns desses órgãos já foi herdada do governo provisório de José Linhares.

e do consumo, além de mecanismos de regulação de crédito, dos juros e dos salários, o que comprova a presença decisiva do setor público, também neste período. "Nesse sentido, não podemos concordar com a tese de uma volta ao liberalismo econômico, durante o governo Dutra." (6). Houve sim, um mero congelamento ou uma diminuição dos níveis de intervenção estatal observados no período anterior, acompanhado de um ensaio descentralizante com a minimização da capacidade de iniciativa da burocracia econômica que, ao ser fragmentada, perdeu eficácia.

Foi implantada uma política de corte liberal com relação ao mercado externo e ortodoxa - a nível interno - quanto ao seu caráter contencionista (redução de gastos, limitação de créditos, congelamento de salários, etc). Foi ainda dada uma maior liberdade de ação ao capital estrangeiro e continuaram as repressões aos operários. Conforme as notícias veiculadas na imprensa - de acordo com Sônia Draibe - tudo leva a crer que teriam sido bem maiores as intensões desmobilizadoras e descentralizadoras, mas tal pretensão esbarraria nos limites sociais e políticos das forças dominantes, de modo que nas relações mais estruturais entre o Estado e a economia, não se delineou uma reversão liberal.

A despeito de segmentos agro-mercantis e dos banqueiros dispostos a lutar pela implementação de uma política liberal, haviam vários outros setores que

6) DRAIBE, S. M. Rumos e Metamorfoses - um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930 - 1960. São Paulo, Paz e Terra, 1985. p.145.

dependiam, em alguma escala ao menos, da regulação econômica por parte do Estado. É o caso da burguesia agro-exportadora e de setores industriais, por exemplo, que frente a uma economia de complexas deficiências, contavam - muitas vezes - com a ação do Estado para a sua própria sobrevivência. (7). Isso deflagrou uma série de ações fragmentadas e seletivas por parte do Estado. Ao invés de realizar uma desestruturação radical do organismo econômico, Dutra acabou por redefinir a forma de funcionamento do mesmo, mas manteve intacto o arcabouço político-institucional estado-novista.

O governo Dutra teve início num ano de grande euforia. Fora derrubada a ditadura varguista, findara a II Grande Guerra e fora promulgada uma nova constituição, para atestar o processo de democratização.

A constituição promulgada em 18 de setembro de 1946, de corte liberal, estabelecia o aumento do poder dos estados e da autonomia dos municípios, a preservação de um executivo forte, a liberdade de opinião e pensamento, dentre muitas outras coisas. Foi a primeira vez na história do Brasil que legitimava-se a presença de elementos do PCB na confecção de uma carta magna. Frente à galopante inflação e ao alto custo de vida, este partido ganhava dimensões sem precedentes. Além de ser a principal oposição ao governo,

7) "Se na "base social" é possível identificar esses interesses, indubitavelmente, nos seus movimentos próprios, as forças sociais distintas (entre elas segmentos das burocracias civis e militares, ou setores da imprensa e da opinião pública) afirmariam limites inferiores mínimos até onde seria possível rebaixar o grau de intervenção estatal." (grifo meu). Cf. DRAIBE, S. M. Rumos e Metamorfoses - um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930 - 1960. São Paulo, Paz e Terra, 1985. p.145.

era também o maior partido comunista da América Latina.

O partido colheu espantosos saldos eleitorais. A nível nacional e se posicionou como quarto partido nas eleições parlamentares (em São Paulo ele se colocou em terceiro lugar, superando a UDN - União Democrática Nacional, partido composto basicamente por antigetulistas). No Rio de Janeiro, ele elegeu Luís Carlos Prestes senador e também a maioria das cadeiras da Câmara dos Vereadores. Fora isso, diversos deputados foram eleitos pelo PCB em vários estados.

É obvio que tamanha ascensão dos comunistas perturbou as alas militares conservadoras e os partidos oligárquicos. Em 1947, num ato de retrocesso democrático, Dutra cuidou para que o partido fosse ilegalizado e para que seus parlamentares eleitos fossem cassados, ao mesmo tempo em que - pressionado pelos Estados Unidos - rompia relações com a União Soviética. O imperialismo norte-americano marcou presença ainda, pela assinatura - em 1947 - do "TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca)", que dava àquele país o direito de intervir em qualquer lugar onde a "paz e segurança americanas" estivessem ameaçadas. Em outras palavras, o TIAR assegurava a defesa dos interesses norte-americanos no continente." (8).

A partir do discurso (que pregava a não intervenção do Estado na economia) e da prática governamental, pode-se constatar que ficou reservado ao

8) SILVA, F. A. & BASTOS, P. I. A. História do Brasil - Colônia, Império e República. São Paulo, ed. Moderna, 1986. p.275.

Estado praticamente o direito de só intervir naqueles setores contemplados pelo Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) (9). Embora o Salte seja comumente considerado o primeiro grande esforço de racionalização e planejamento do processo de desenvolvimento do país, na verdade, ele teve dois outros antecessores: o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (de 1939) e o de Obras e Equipamentos (de 1943). Ambos também se constituíram em tentativas de estabelecer coordenada e sistematicamente, programas parciais de empreendimentos e obras públicas.

De qualquer forma, elaborado em 1948, o Salte apresentou avanços, com relação aos outros dois, devido ao seu planejamento com uma melhor utilização dos dados disponíveis. Por outro lado, os três planos têm também, sérias limitações em comum. Ocorre que o Salte, foi similarmente elaborado sob precárias bases de financiamento. Carente de racionalidade orçamentária, o plano, feito para um prazo de 5 anos, seria implementado *vis-à-vis* as disponibilidades de recursos do setor público, sem prever nenhum fluxo financeiro ajustado às suas necessidades (o que gerou um hiato temporal entre as necessidades de gastos e a disponibilidade de recursos). Não obstante, ao restringir-se

9) O Plano Salte não foi o único estudo marcante de "planificação" da intervenção estatal marcante da época, mas certamente foi o mais integrado deles; bem como não houve nenhum outro com dimensões comparáveis, que o governo Dutra tentasse implementar. Nesse sentido, a partir da linha que segue a nossa abordagem, ele pode ser encarado como o fio condutor de uma análise do período Dutra. A título de ilustração, podemos citar um outro estudo, contemporâneo à implementação do Salte: o da missão Abbink, de tendência conservadora, presidida por John Abbink e Otávio Gouveia de Bulhões, que teve importantes consequências políticas no período, por ter dado força à discussão sobre o papel do Estado na economia.

basicamente à alocação de parte dos gastos públicos, ele deixava de imprimir diretrizes integradas para o conjunto da economia, agindo fragmentariamente naqueles poucos setores por ele previstos.

Não causaremos surpresas, a esta altura, ao adiantar o fato de que o Salte fracassou por razões financeiras, tendo realizado apenas duas obras de vulto: a pavimentação da rodovia São Paulo-Rio (via Dutra) e a construção da Hidroelétrica do São Francisco. Consoante ao governo Dutra, o Plano Salte estabelecia metas de crescimento conservadoras e lentas, distintamente das metas que regeram a política econômica do Estado Novo.

Na verdade, o próprio plano apresentava inúmeras contradições internas, que iam desde seus megalomaniacos objetivos que pretendiam cobrir todo o território nacional - sem estabelecer uma ordem hierárquica de execução (seja relativamente às suas obras, seja conforme as regiões) - ou suas precárias e estreitas bases de financiamento (10), até a falta de integração das obras entre si, ou delas com o restante da economia (as vezes a conclusão de uma obra dependia de fatores externos a ela como, por exemplo, no programa rodoviário, não havia expansão induzida de produção de cimento, ferro, etc.). Outros problemas advinham da falta

10) Não obstante a limitada estrutura de arrecadação e a resistência a uma reformulação do sistema tributário, a emissão de títulos públicos como forma alternativa de financiamento encontrava uma substancial barreira na inexistência de um mercado institucionalizado de capitais à altura. Estes títulos da dívida pública ainda pecariam por se constituírem - conforme a visão governamental - num foco inflacionário, pois demandariam uma elevação da taxa de juros para que a sua entrada em massa no mercado fosse garantida. Por outro lado, a emissão de moeda contrariaria a política econômica restritiva defendida pelas autoridades monetárias.

de definição legal das autoridades e competências no que se refere aos diversos aspectos do plano. Havia sobreposição das atribuições dos vários órgãos e confusão legal.

As dificuldades financeiras foram, aos poucos forçando o governo a alterar a agenda do plano em detrimento de investimentos na indústria pesada de materiais elétricos, de atividades de pesquisa e exploração interna de jazidas de petróleo, lavra e exploração interna das mesmas (neste último caso, os recursos foram desviados para a aquisição, no exterior, de refinarias e petroleiros).

Para concluir a nossa análise do Plano Salte, queremos destacar o fato de que embora visasse planificar a intervenção na economia em *alguns* setores, afora o fato de ter fracassado em quase todos os seus objetivos iniciais, ele carecia de coerência interna e de complementação externa. Assim, ele não chega, a contribuir para cessar aquela tendência descentralizante - na realidade, ele nem mesmo seria executado a partir de um órgão central - do governo Dutra, pois caracterizou-se por ser demasiado fragmentado e ineficiente frente ao universo de demandas que a continuidade do processo de industrialização impunha, além de ser cercado por interesses clientelísticos. "Na verdade, a natureza do Plano Salte indica mais uma inflexão redutiva dos esforços industrializantes do Estado no período que vai de 1930 ao final dos anos 50." "Mas se manteve muito aquém das exigências do desenvolvimento industrial já alcançado pela economia brasileira e que impunha, enfaticamente, a

internalização da produção de insumos e bens de capital. Também de forma alguma constituiu um instrumento eficaz de política social, pois sua atuação na área de saúde [setor em que gozava de maior integração] foi fragmentada e reduzida."(11)

Tentou-se superar os desequilíbrios orçamentários obtidos durante o mandato Dutra, através da expansão das bases fiscais do Estado pela via de uma reforma tributária. Assim, elevou-se os níveis de taxaço do imposto de renda, mas não houve uma reforma fiscal profunda modernizante ou racionalizante do sistema tributário nacional. Além disso, o governo desenhou tentativas de alterar os esquemas de financiamento interno e externo, bem como elaborou um projeto de reforma bancária (que devido a divergências político-ideológicas, não chegou a sair das Comissões do Congresso).

A política de taxa cambial liberal e o movimento de capitais, mostraram-se perversos ao corroer as reservas cambiais do país. Nos primeiros anos do governo Dutra, ao mesmo tempo em que se vivia um ofegante crescimento inflacionário, se presenciava um crescimento industrial mínimo. Somente a partir de 1948, quando o presidente passa a adotar medidas protecionistas de controle das importações, se observa alguma mudança promissora naquela situação. Pois, tal medida coincidiu com uma elevação dos preços internacionais do café e das matérias-primas, o que levou o

(11) DRAIBE, S. M.; Rumos e Metamorfoses - um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930 - 1960. São Paulo, Paz e Terra, 1985. p.156 e 157.

Brasil a apresentar, em 1950, saldo favorável na balança comercial.

Entretanto, um dos maiores saldos do governo Dutra foi, indubitavelmente, a par da desmobilização dos órgãos de intervenção estatal, o desgaste da capacidade do Estado de efetuar políticas administrativas. Outrossim, houve o acirramento das disputas intraburocráticas e clientelísticas, assim como a introdução de novas e profundas incoerências na montagem da política econômica. Mas certamente este movimento refletiu as falhas de um projeto de desenvolvimento econômico que se definia num ritmo lento de crescimento, limitava-se a estabelecer os pré-requisitos mínimos de modernização de infra-estrutura e contentava-se em não avançar em territórios além daquele do conflito entre forças e interesses econômicos dominantes. Que não se deduza daqui, um estado de estática absoluta. Pelo contrário, apesar do arrefecimento do ritmo de industrialização, logrou-se continuar o processo de diferenciação industrial, bem como o da implantação de infra-estrutura, que foi essencial para um *posterior* estabelecimento definitivo do capitalismo industrial no Brasil. Este último fato é que não estava contemplado nos projetos de Dutra.

O SEGUNDO PERÍODO VARGAS (1951 - 1954)

A volta de Vargas ao poder representa o retorno ao velho sonho burguês de viver uma industrialização acelerada, com efeitos positivos sobre o progresso social e a autonomia nacional. No entanto, a realidade agora era completamente diferente daquela do Estado Novo e, portanto, impunha soluções distintas para os problemas nacionais. Assim, as medidas tomadas por Vargas apresentaram um grau bem maior de coesão, complexidade, integração e abrangência, tanto no referente ao desempenho político, como com relação à atuação econômica.

O Estado não mais possuía o mesmo ritmo de aceleração centralizadora presenciado durante os anos do Estado Novo. Por isso, era necessário estabelecer novas bases para a relação Estado x sociedade. Ao fazê-lo, o segundo governo Vargas passou a se identificar muito mais com as formas assumidas por aquele Estado após a morte do presidente, do que com as características do Estado Novo.

(1)

Desta vez, Vargas não formulou nenhum plano único - como o Salte ou aqueles do Estado Novo - a nível global e sistemático, traçando metas e diretrizes para o processo de

1) 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." in DRAIBE, S. M. Rumos e Metamorfoses - um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização. São Paulo, Paz e Terra, 1985. p.180.

industrialização nacional, acoplado a metas sociais e econômicas. Diferentemente, vieram vários planos setoriais que, todavia, tiveram a virtude de apresentar entre si, um dado nível de coerência e integração, até então nunca alcançado. Assim, podemos dizer que Vargas ordenou suas atitudes a partir de um projeto efetivo de desenvolvimento econômico e social, pois nunca antes - embora nos anos 30 a industrialização já fosse vista como alvo-mor do projeto de crescimento nacional - o processo de industrialização gozou de uma abrangência tão incisiva, capaz de delinear harmonicamente os principais aspectos do desenvolvimento nacional.

"Tanto nos primeiros anos da década de 30 quanto no Estado Novo e no governo Dutra, definiram-se conjuntos específicos de respostas às questões mais gerais da revolução burguesa no Brasil: a questão agrária, a questão industrial, a urbana, a proletária e a institucional. A "novidade" introduzida pelos dirigentes políticos que assumiram em 1951 foi a de que *pela primeira vez, de modo explícito, integrado e compatibilizado*, essas questões foram equacionadas e pensadas como constitutivas de um todo orgânico, superando o modo fragmentado e parcial com que haviam sido tratadas até então." (2)

Este avanço foi possível devido à concepção de desenvolvimento do capitalismo nacional que a equipe que constituiu do segundo governo Vargas possuía. A

2) Idem. Ibidem. p.182.

industrialização precisava ser um processo extremamente veloz, induzido pelo Estado, a partir de um imenso bloco de investimentos públicos e privados em infra-estrutura, energia e transportes, onde a empresa estatal ocuparia um papel essencial e estratégico. Para isso, fazia-se necessária a montagem de um sistema dinâmico de financiamento, embasado tanto em bancos de fomento setoriais ao desenvolvimento, quanto numa ampliação e racionalização da arrecadação tributária. Paralelamente, deveria ocorrer um processo redistributivo da renda e melhoria das condições básicas de vida, a partir de medidas que visassem controlar o fluxo de abastecimento alimentício urbano a preços populares, e que fossem voltadas às grandes massas urbanas, como é o caso da questão do transporte. Por outro lado, a agricultura precisava ser modernizada e apoiada, enquanto que os trabalhadores rurais tinham que ser incorporados na estrutura de benefícios sociais do Estado. Enfim, era também preciso uma maior adequação do país à realidade do capitalismo internacional, de forma a atrair a entrada de capital externo para ajudar a financiar as áreas prioritárias de investimento, ao mesmo tempo em que se deveria controlar a remessa de lucros para o exterior.

Para lograr tais objetivos, as autoridades elaboraram inúmeros planos setoriais de desenvolvimento. Na área de energia, atenção maior foi voltada para a energia elétrica (Plano Nacional de Eletrificação), para o petróleo e para o carvão mineral. Na de transportes, a prioridade era

para as ferrovias, a despeito da tendência predominante de expansão rodoviária, estimulada pelo automóvel. Quanto à indústria automobilística, incentivava-se prioritariamente a fabricação de tratores agrícolas e caminhões. Havia também a intenção de instalar as indústrias naval e aérea no país. O projeto da última foi abandonado. Haviam, ainda, projetos voltados ao aperfeiçoamento do sistema de comunicação do país, à ampliação da produção do ferro, à instalação da indústria química, etc.

Chama a atenção na maioria destes projetos, além do alto nível de compatibilização entre eles, o fato de terem sido concebidos e planejando no longo prazo. Outrossim, uma outra inovação essencial do segundo governo Vargas residia na proposta de criar a produção de infraestrutura acima da demanda presente. Em outras palavras, o magnífico bloco de investimentos predominantemente estatais funcionaria como fator dinâmico de indução ao crescimento econômico, responsável por forte impacto sobre a empresa nacional. Além disso, um programa de instalação de indústrias "complementares", além de garantir a continuidade da expansão, supriria as descontinuidades do processo de industrialização. (3)

Aliado aos investimentos efetuados ou induzidos pelo Estado, em infraestrutura essencialmente, haveria uma

3) "As possibilidades de resolver os chamados "pontos de estrangulamento" em energia e transporte foram concebidas como intimamente associadas à criação da indústria de base, como a produção de material elétrico pesado, material e equipamento para comunicações, e a grande indústria do transporte, isto é, a produção nacional de locomotivas e equipamento ferroviário, a indústria automobilística, a indústria naval, etc." Idem. Ibidem. p.190.

verdadeira política industrial, no intuito de criar condições para que os investimentos já realizados se mantivessem o mais produtivos possível, bem como de manter a expansão contínua da produção de bens de consumo e de bens de produção pelo setor privado. Para tanto, estabeleceu-se uma política externa prudente em manter níveis cambiais e alfandegários protecionistas. Definuiu-se prioridades para a emissão de licenças para importações (em favor da aquisição de matérias-primas e equipamentos), montou-se esquemas de reserva de mercado e de incentivos subsidiários e fiscais e controlou-se a remessa de lucros, juros e dividendos ao exterior.

O suporte econômico para estas políticas encontrava-se no *Programa de Reaparelhamento Econômico* (também conhecido como *Plano Later*) instiuido em novembro de 1951 e no *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico*, criado em junho do ano seguinte. O financiamento do programa se daria internamente através da criação de tributos especiais sobre a renda e sobre os lucros não distribuídos, e por via de depósitos compulsórios, de recursos das companhias de seguro e de capitalização, institutos de aposentadorias e pensões, caixas econômicas e investimentos privados. Externamente, o Later contaria com recursos fornecidos pelo Banco Internacional de Desenvolvimento (BIRD) e pelo Eximbank. (4)

4) Tais recursos eram voltados, quase sempre, ao financiamento de empresas nacionais. Na verdade, o nacionalismo de Vargas pretendeu deixar as funções das transnacionais como complementares e sujeitas ao controle governamental, no processo de crescimento industrial. Frente à notória fragilidade do setor nacional privado, o encargo principal do financiamento externo recaiu sobre a empresa pública.

O Plano Lafer representou o momento máximo de uma retomada das antigas linhas varguistas nacionalista e intervencionista. Vargas voltou-se em especial para a petroquímica, siderurgia, transporte, energia e técnicas agrícolas. Por sinal, as metas de industrialização pesada eram as bases das políticas sociais e o projeto de desenvolvimento da agricultura (apoiado nos pequenos e médios produtores). Traçaram-se também, propostas de democratizar o acesso à terra.

Reforçando o processo de cidadania-regulada Vargas "promoveria a organização social dos trabalhadores e empresários rurais, estendendo a eles a legislação trabalhista e sindical e efetivando as associações patronais a todos os níveis, incluindo a até então inexistente Confederação Nacional da Agricultura. A política de *bem-estar social* delineou-se em termos ambiciosos e amplos, definida como a finalidade última dos planos de desenvolvimento econômico." (5)

Da mesma forma como o processo de industrialização, nos termos em que se propunha produzi-la, não findou no período Vargas, tão pouco a redefinição da forma do Estado brasileiro o fez. Tais movimentos continuaram. Contudo, é possível afirmar com segurança que naquele governo já foram vigorosamente retomadas fortes tendências, embora com certos limites, à centralização administrativa e de poderes e ao crescente intervencionismo.

5) Idem. Ibidem. p.199.

Sem sombra de dúvidas, deficiências estruturais do Estado, em boa medida, depuseram contra a possibilidade de alcançar aqueles objetivos desenvolvimentistas do segundo governo Vargas, impedindo-os parcialmente. O processo de remontagem da feição estatal (reaparelhamento frente às novas funções sociais e econômicas) fazia-se necessário e - como dissemos no início deste capítulo - era impossível historicamente retornar aos moldes do Estado Novo. Dessa forma, ele foi se dando paulatinamente (pois encontrava barreiras do tipo clientelísticas e conflitos intraburocráticos, por exemplo), mesmo após o fim do governo Vargas. Era preciso equipá-lo, tornar sua burocracia mais ágil e menos conflitante, eficiente e capaz de atuar como órgão de planejamento global e coordenação sócio-econômica, dando fluidez ao processo de desenvolvimento.

Assim, o Estado aos poucos foi se ampliando e sendo aparelhado de forma a permitir a elaboração e implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Por outro lado, na estrutura estatal coexistiam a inserção dos setores privados segundo uma representação funcional específica, com a atuação dos setores empresariais-patronais (sobretudo através da estrutura organizacional oficial e pela representação proveniente dos órgãos hierarquicamente superiores: as confederações e as federações). Era a generalização da cidadania-regulada! A participação nesse jogo, era restrita, no entanto, às classes "produtivas"; e a inovação estava no

maior grau de fragmentação setorial da articulação entre os setores burocráticos do Estado e os setores da sociedade que tinham seus interesses em pauta. A afirmação acima pode ser compreendida em duas dimensões: com relação aos grupos sociais que disputavam as políticas e benefícios sociais, ou no interior do próprio Estado (devido à confusão entre os interesses do Estado e das grandes empresas privadas, que tinham suas estratégias definidas simultaneamente).

Mas enfim, quais foram os saldos efetivos, a nível econômico do segundo período Vargas?

A resposta a esta questão depende - em nossa opinião - da análise do período seguinte. Acontece que a maior herança deste governo, nesse sentido, certamente foi a criação das bases materiais, administrativas e institucionais para o grande salto da indústria que se começará a constatar a partir do Plano de Metas. Sem dúvida desempenharam papel fundamental nisso, os importantes avanços setoriais da nova era Vargas, em infra-estrutura de transportes e energia, a criação da Petrobrás e o incremento dos investimentos em siderurgia, a modernização da indústria e dos seus instrumentos de financiamento, a ampliação do mercado (com o crescimento da massa de salários) e, finalmente, a criação do BNDE que representou um passo importantíssimo na instrumentalização das políticas econômicas e desenvolvimentistas; dentre vários outros itens. Entretanto, tais saldos foram bem menores que os pretendidos originariamente, com resultados bastante dispersos e

fragmentados. Concorreram para isso, a não realização das reformas administrativa e tributária e os insucessos nas negociações para obtenção de recursos externos que financiassem os projetos de transportes e energia, dentre vários outros problemas já apontados (necessidade de reestruturação do Estado, clientelismo, etc.)

Para complementar a nossa análise, resta dizer que na área social, as políticas e os novos benefícios mostraram-se insuficientes para suprir os anseios populares, num contexto de enorme mobilização populista.

No dia 24 de agosto de 1954, Getúlio Vargas pressionado pela crise política de então, comete suicídio.

(6)

6) Não é nosso objetivo analisar as razões pelas quais Getúlio se suicidou; ou, em outras palavras, a análise da crise política da época é bastante controversa e demandaria um longo trabalho, que ultrapassaria em muito as razões desta monografia.

O MANDATO DE JUSCELINO KUBITSCHKE

Com a morte de Getúlio, houve um breve período de confusa disputa pelo poder entre diversas forças, até que, em 1956, os candidatos eleitos Juscelino (presidente) e João Goulart (vice-presidente e político getulista) assumiram o poder.

Envolto por um nacionalismo desenvolvimentista, o lema de Kubitschek era: "Cinquenta anos em cinco". De fato, a produção industrial teve um crescimento fantástico entre 1956 e 1960, atingindo o índice de 80%.⁽¹⁾

O cerne do seu governo, do ponto de vista econômico, era o Plano de Metas. Este plano marca um grande passo no processo de endogeneização do D I (setor produtor de bens de produção) na economia brasileira.

A fim de melhor analisar o Plano de Metas, a seguir fazemos uma breve digressão histórico-econômica, no intuito de recuperar sucintamente alguns fatores econômicos (que aliás, já tratamos) que o precederam e o tornaram possível.

* * *

1) Cf. SILVA, F. A. & BASTOS, P. I. A. *op. cit.* p.284.

A grande intervenção do Estado na economia (1), o crescimento da oferta agrícola, a relativa ampliação da base do mercado interno - especialmente ocorrida nos anos 30 -, bem como a maciça entrada de capital estrangeiro na produção de manufaturados voltados para o mercado interno (notadamente a partir de meados dos anos 50) concorreram para que, entre os anos que vão do final da II Guerra a 1962, o país caminhasse para etapas avançadas e essenciais de sua industrialização.

A importância do período que vai até meados dos anos 50, reside no fato de que nele começaram a maturar os investimentos estatais principiados nos anos da Guerra. É o caso da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Siderúrgica Nacional, da Acesita e da Companhia Nacional de Alcalis. Além disso, esta fase também é marcada pela continuidade da política protecionista em favor da indústria doméstica, apesar de um breve ensaio liberalizante com relação às importações, ocorrido nos anos de 1945 e 1946. (2). Aliada ao protecionismo, teve lugar um controle seletivo das

1) Através de políticas fortemente protecionistas, de incentivo à substituição de importações, de importantes subsídios fiscais, creditícios e cambiais ao investimento privado, da ação das estatais - seja na criação de infra-estrutura, seja na produção direta de insumos básicos -, por via de políticas de reserva de mercado ou pela contenção repressiva dos salários, etc.

2) Tal liberalização teve uma curta duração graças ao escasseamento das divisas estrangeiras. Por outro lado, os interesses de curto prazo do café impuseram o congelamento do câmbio (sendo o Brasil praticamente detentor do monopólio internacional do produto, tal política cambial evitava a queda nos preços do mesmo). Outrossim, a melhora destes preços depois de 1949, recompôs os níveis das reservas de divisas estrangeiras. Isso contribuiu para viabilizar a importação de insumos e bens-de-produção de que a nossa indústria tanto necessitava.

3) DRAIBE, S. M. Rumos e Metamorfoses - um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da

importações, que foi favorável à aquisição de máquinas e equipamentos.

Complementando a sua política de apoio à industrialização nacional, no início dos anos 50 o governo passa a adotar novas medidas que foram decisivas para o salto industrial posterior:

- Em 1953 entrou em vigor a Instrução 70 da SUMOC, que além de trazer uma fonte adicional de recursos para o Estado (via leilão de divisas), racionalizava a alocação de importações, privilegiando a indústria, de forma a priorizar os setores considerados essenciais ao processo de industrialização.

- Foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico no intuito de suprir as carências em infraestrutura de transportes e comunicação, principalmente, apoiando o desenvolvimento destes setores.

- Em 1953, foi criada também a Petrobrás que, portadora do monopólio nacional do petróleo, rapidamente realizou grandes progressos nas suas atividades de prospecção, de produção e de refino do produto.

- No governo de Café Filho, entre o suicídio de Vargas e o mandato de Kubitschek, foi promulgada a Instrução 113 da SUMOC que ao incentivar a importação de máquinas e equipamentos para as empresas transnacionais, agia como um fator de atração a curto prazo de investimentos estrangeiros.

Afora tudo isso, vale lembrar que estava em curso

aquele processo de reestruturação do Estado (com maior centralização, eficiência e recuperação da capacidade intervencionista), sem o qual teria sido impossível o sucesso do Plano de Metas.

"É possível afirmar (...) que entre 1930 e 1955 estabeleceram-se os pré-requisitos fundamentais para o salto definitivo na direção de uma economia industrial plenamente constituída, na fase 1956-60." (3)

O aparelho do Estado foi se alargando e incorporando a regulação social capitalista, frequentemente se adiantando a elas. Dessa forma em meados dos anos 50, já estavam estabelecidas as premissas para um grande desenvolvimento industrial, sem precedentes na história nacional.

* * *

José Serra salienta que, foi a partir de meados dos anos 50 até início dos anos 60 que a industrialização brasileira sofreu transformações estruturais decisivas devido ao grande impulso dado pelo Plano de Metas do governo Kubitschek (1956 - 1960), o qual caracterizou-se por uma intensa diferenciação industrial articulada pelo Estado, num espaço de tempo relativamente curto. O setor de bens de capital teve uma significativa ampliação neste período, graça à instalação das indústrias de construção naval,

3) DRAIBE, S. M. Rumos e Metamorfoses - um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização. São Paulo, Paz e Terra, 1985. p.248.

material elétrico pesado, dentre muitas outras de máquinas e equipamentos. Simultaneamente expandiram-se consideravelmente indústrias básicas como a do petróleo, papel e celulose, siderurgia e metais não-ferrosos, química pesada, etc.

Quanto às fontes de financiamento, das políticas industrializantes, além de estimular a entrada de capital estrangeiro, o Estado se aproveitou da Instrução 70 da SUMOC, da emissão monetária, do aumento do déficit fiscal e do alargamento da carga tributária (4). Além disso, o governo utilizou-se também, do crédito oficial subsidiado para incentivar o setor privado nas áreas tidas como prioritárias. Dessa maneira, "(...) o Estado definiu um conjunto integrado de investimentos e assegurou as condições mínimas de financiamento, estendendo ao *limite* seu poder de regulação e a capacidade fiscal e financeira." (5).

Sempre tendo em vista as distintas metas setoriais, outros estímulos à produção provinham de isenções às importações e linhas especiais de crédito, concessões de terrenos industriais, etc.

Uma grande vitória do Plano de Metas foi conseguir equacionar e harmonizar a relação entre os distintos tipos de capital. "Dentro da divisão de tarefas, articulada pelo

4) Cabe aqui uma ressalva: "No que se refere à política fiscal, houve, no período JK, esforços para ampliar - de modo progressivo e marginalista - a carga tributária, explícita ou implícita, através de expedientes e mecanismos não-convencionais, portanto, sem avançar uma reforma profunda do sistema tributário." in DRAIBE, S. M. Rumos e Metamorfoses - um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização. São Paulo, Paz e Terra, 1985. p.246.

5) DRAIBE, S. M. Rumos e Metamorfoses - um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização. São Paulo, Paz e Terra, 1985. p.242.

Estado, entre o capital estrangeiro, as empresas públicas e o capital privado nacional, coube uma proteção especial a este último, que representava a parte mais frágil do tripé."

(6). Tal proteção justifica-se pela fragilidade financeira e tecnológica do capital privado nacional, que em muitos casos dificultava a sua participação em projetos da indústria pesada e nos setores mais avançados de produção de bens duráveis. Entretanto - e provavelmente esta é a razão primordial que possibilitou esse processo de "harmonização de capitais" -, a força política do capital privado nacional não era hegemônica a ponto de fazer com que o Estado agisse exclusivamente a seu favor, ao mesmo tempo em que, ele podia influenciar fortemente as decisões deste Estado. Os projetos de investimentos nos novos blocos setoriais pelas empresas estrangeiras contemplavam o setor privado em empreendimentos periféricos e complementares aos dela.

O governo beneficiava o empresariado nacional, à medida em que promovia abundantes incentivos para sua expansão na indústria de bens de capital e nos setores fornecedores das empresas transnacionais, o que foi o caso típico da indústria automobilística, por exemplo.

Do lado das transnacionais, o governo oferecia uma enorme gama de isenções, facilidades de importação de equipamentos e incentivos (7). Porém, as condições de

6) SERRA, J. in BELLUZZO, L. G. M. & COUTINHO, R. (org.) *op. cit.* p.75.

7) "(...) o amplo recurso à Instrução 113 não se deveu exclusivamente ao desejo de atrair investimentos estrangeiros em setores de tecnologia mais complexa, mas também à crise do balanço de pagamentos que acompanhou a deterioração das relações de troca posterior a 1953, simultaneamente à acumulação dos serviços contraída no biênio 1951/52." in SERRA, J. in BELLUZZO, L. G. M. & COUTINHO, R. (org.) *op. cit.* p.76. A Instrução 113 reservava ainda outras vantagens, pois ela contribuía para o

entrada eram estabelecidas a partir de uma associação com os interesses do capital nacional. Havia um intenso planejamento visando regular o processo de entrada, divisão do mercado e integração vertical, tentando proteger o empresariado nacional. (8). É interessante comparar as diferentes formas como o capital estrangeiro foi visto em cada um dos governos Vargas e na gestão Kubitschek. No Estado Novo, frente a um governo fascista contemporâneo à II Guerra, a preocupação estava totalmente centrada em defender os interesses de autonomia nacional. "A questão social, assumida sob formas corporativas, autoritárias e controladoras, ganhava um espaço particular, mas permanecia desvinculada dos grandes projetos econômicos. Já no segundo governo Vargas (...) o próprio plano de desenvolvimento foi concebido como forma de solucionar simultaneamente as demandas sociais por saúde, alimentação, transportes, etc." (9). Sob acirrado populismo, o desenvolvimento econômico foi apresentado como condição para a democracia social. Contudo, neste período Vargas buscou articulações com empresas estrangeiras detentoras de monopólios tecnológicos; pois isto também era necessário para o desenvolvimento (tal mudança de atitude demonstra uma maior maturidade política se comparado ao Estado Novo). Já a posição de Juscelino com

acúmulo de recursos externos para a aquisição de bens de produção, ao mesmo tempo em que dava às transnacionais a oportunidade de explorar um mercado doméstico potencialmente imenso e praticamente fechado, já que faltavam divisas externas para realizar importações.

8) "A regra fundamental era o incentivo a tudo que fosse *novo*, que representasse a abertura de novos blocos produtivos e, portanto, novos mercados e um novo perfil tecnológico." in DRAIBE, S. M. Rumos e Metamorfoses - um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização. São Paulo, Paz e Terra, 1985. p.243.

9) Idem. Ibidem. p.250.

relação às empresas estrangeira, foi bem distinta. Elas eram vistas como um elemento necessário e essencial ao desenvolvimento nacional. Sua entrada foi estimulada, mas concomitantemente estabeleceu-se um esquema de estreito controle sobre as mesmas, para que o funcionamento delas fosse integrado e positivo com relação ao capital nacional.

Após ter concluído esta digressão, voltamos agora ao assunto de que tratávamos. Falávamos das formas como se efetuavam os investimentos no Plano de Metas. Pois bem, o Estado também participava energeticamente no processo de inversão direta, notadamente em setores produtores de infraestrutura (Petrobrás e Companhia Siderúrgica Nacional, dentre outras, além de fundar novas empresas públicas nos ramos de insumos fundamentais da economia. A organização do *holding* Eletrobrás, data do início dos anos 60, por exemplo.). "A expansão e criação de *empresas públicas*, como forma mais flexível, descentralizada e conveniente do ponto de vista do financiamento, constituiu e viabilizou, de maneira programada, a base material mínima para a implantação e posterior sustentação das operações correntes dos novos blocos industriais." (10).

A maturação dos investimentos efetuados no segundo período Vargas, aliada às inversões do Plano de Metas, bem como o efeito multiplicador dos mesmos, fizeram dos anos 1946 - 1961, uma época de crescimento econômico singularmente vigoroso (11% ao ano em média). A liderança

10) Idem. Ibidem. p.244.

desse movimento coube à produção de bens de capital e de bens de consumo duráveis.

A agricultura, conforme José Serra, ficou relativamente marginalizada do Plano de Metas, tendo um desempenho, naquele período, considerado insatisfatório, o que levou ao incremento das pressões políticas em favor de uma reforma agrária. Outro ponto de estrangulamento surgiu do lado do setor externo, cujo balanço de pagamentos vinha apresentando saldos negativos desde o final dos anos 50. Várias razões explicam este fato dentre as quais: acirramento do processo de deterioração das relações de troca, desde 1958, crescimento dos serviços do capital estrangeiro, conseqüente dos empréstimos e investimentos do início da década e, curto período de maturação dos empréstimos externos. Além disso, em 1959 houve o rompimento de negociações entre o governo e o FMI, graças à insistência de Kubitschek em não adotar uma política de estabilização de corte ortodoxo, aos moldes do Fundo.

O salto industrial do período sofreu ainda pela ausência de um sistema de intermediação financeira e financiamento governamental mais adequado (que baseou-se fundamentalmente na emissão de moedas e de títulos da dívida pública). Por outro lado, ele destacou-se pelo elevado grau de complementaridade, abrangência, coordenação e planejamento dos grandes projetos. Kubitschek não só fez uso do notável elenco de instrumentos, mecanismos e planos avançados durante o segundo período Vargas, mas também soube

criar novos.

Distintamente da opinião de Sônia Draibe, José Serra (com o qual estamos de acordo) defende que apesar do efetivo estabelecimento das bases técnicas que aumentaram consideravelmente o grau de endogeneidade da expansão econômica e de sua dinâmica cíclica, "não obstante o avanço obtido, não se chegou a "completar" a internalização de um Departamento I na economia". Tão pouco a economia livrou-se das oscilações cíclicas, atingindo uma fase de desaceleração que durou de 1962 a 1967.

Enquanto o Estado corroborava uma estrutura monopolista de perfil industrial avançado, ele levou a extremos nas suas capacidades regulatória e intervencionista, sem alterar, completamente, a sua forma básica. Dessa forma, incorporou na sua estrutura elementos agudos de obsolescência.

Daí, o surgimento de tantos pontos de estrangulamento, que causaram a reversão do ciclo econômico. Um destes pontos - como já apontamos - foi a carência de um sistema de intermediação financeira adequado às necessidades da economia. Outro pode ser observado na exaustão das capacidades de financiamento e fiscal do Estado, agravadas, por sua vez, pelas grandes obras - providas de conteúdos sociais - realizadas pelo Estado. É o caso da construção de Brasília ou dos planos da Sudene. Tal situação leva à fragilização da capacidade dinâmica de instrumentos de política econômica e social, como é o caso do BNDE.

Uma característica marcante do Estado que se constituiu após um longo processo de transformação, que vem desde os anos 30 é, segundo Draibe, a crescente cartelização das oportunidades e benesses do Estado, como forma "privada" do novo tipo de corporativismo. Podemos inferir outras características típicas deste Estado, igualmente importantes, como:

- o intenso desenvolvimento das capacidades regulatórias e intervencionistas;

- o seu papel imprescindível para que se formassem as bases do processo de industrialização, e mesmo como elemento dinâmico da mesma; e,

- o seu caráter heterogêneo (devido à ausência de um segmento social que consiga impor plenamente seus interesses sobre ele), o que lhe reserva uma relativa autonomia (11); entre outras características. "O Estado não é, portanto, uma força política hegemônica, nem o representante das classes dirigentes. É o agente central do processo de transformação do país. Mas, ao mesmo tempo, esse Estado nacionalista e autoritário nunca elimina a capacidade de abertura e de controle político que caracterizava o Estado nacional-popular." Outrossim, "o "Estado de compromisso" torna compatíveis um investimento elevado e

11) Este Estado se conforma simultaneamente sob interesses agro-exportadores heterogêneos, sob pressões de uma burguesia industrial que sofre velozes transformações e diferenciações, sob pressões originárias das classes médias, bem como está sob o jugo de uma crescente massa proletária urbana que luta por suas conquistas sociais, exigindo benefícios ligados à previdência social, à saúde, melhores níveis de vida, de emprego, educação, liberdade e participação política.

tensões sociais reduzidas, o nacionalismo e uma abertura crescente ao capital estrangeiro". (12)

12) TOURAINE, A. *op. cit.* p.218.

VIII- CINCO ANOS DE DESACELERAÇÃO (1962 - 1967)

No período de 1962 a 1967, o crescimento do produto manufatureiro declinou cerca de quatro vezes, em comparação com o ciclo expansivo anterior. A taxa média anual de crescimento do PIB apresentou uma queda de mais da metade e o nível de atividade do setor de construção civil caiu em termos absolutos. (1) A reversão do crescimento é resultado, em grande parte de fatores de natureza cíclica, ligados ao esgotamento daquele enorme ritmo de investimentos (públicos e privados) iniciados no ano de 1956. Todavia, fatores de naturezas distintas também concorreram para tanto. Serra aponta fatores circunstanciais como a seca de 1963, bem como as consequências das políticas de estabilização do início de 1963 e de 1965-67 (primeiro trimestre) que, adotadas para controlar a inflação, resultaram não só naquela desaceleração, mas também, em problemas derivados do setor externo.

Era de se esperar o esgotamento do ritmo de formação de capital na economia, o qual, porém, veio junto a um acentuado crescimento da capacidade instalada, resultante da maturação de inversões pretéritas. Some-se a isso, o fato de já ter sido absorvida a demanda de bens de consumo duráveis resultante do processo de substituição de importações. O resultado foi um sobreacúmulo de capacidade ociosa espalhada por diversos setores da economia.

1) Cf. SERRA, J. in BELLUZZO, L. G. H. & COUTINHO, R. *op. cit.* p.80.

"O raciocínio anterior tem como evidência o declínio da taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo da economia a partir de 1962; especialmente intensa foi a desaceleração observada no caso do investimento privado e, mais ainda, das empresas públicas." (2) O Plano Trienal (plano de natureza contracionista adotado no governo Goulart, no primeiro semestre de 1963) foi um decisivo fator de intensificação da desaceleração (3); assim como o foi a política de estabilização de preços de 1965-67. A partir do fim dos anos 50, a aceleração inflacionária surgiu, em boa proporção, devido aos desequilíbrios do setor externo. Ela foi a grande responsável por imprimir o caráter conservador contencionista - do Plano Trienal, por exemplo.

Houve, na verdade, um desencontro entre as expectativas de consumo e o crescimento das capacidades produtivas que as superestimou, gerando um superdimensionamento dos investimentos em bens de produção e em bens de consumo duráveis. Vários outros fatores causaram esse desencontro, como: a concorrência entre as transnacionais que pretendiam estrategicamente garantir "pedaços" futuros do mercado e - portanto - invertiam em capacidade ociosa, os problemas de escala mínima de produção, e a extrema concentração dos grandes investimentos

2) Idem. Ibidem.

3) Todavia, o próprio plano foi castrado e não atingiu seus objetivos. "O Plano Trienal criado por Celso Furtado [então ministro do planejamento] e que pretendia entre outras coisas, reduzir as emissões de papel-moeda, perdera sua validade um mês depois de ser posto em ação. As greves constantes e quase diárias, inclusive dentro dos próprios serviços federais, forçaram João Goulart a conceder um grande aumento de salário aos militares e aos funcionários civis, o que obrigou o seu governo a novas emissões e ao consequente aumento da inflação." in SILVA, F. A. & BASTOS, P. I. A. *op. cit.* p.290.

ocorridos durante o Plano de Metas, num curto espaço temporal.

Para que não fosse revertida a tendência expansionista dos anos anteriores, far-se-ia necessário uma nova onda de investimentos. No entanto, obviamente isso só ocorreria se tivesse sido aberta uma nova frente de expansão para os investimentos (a qual não mais podia ser sustentada pelo Estado, pois este estava com as suas finanças comprometidas, frente ao acirramento da espiral inflacionária e as limitações da capacidade de captação de recursos pelo Estado) (4). A solução alternativa teria sido dinamizar, num prazo extremamente pequeno, a demanda de bens de consumo duráveis, isso exigiria uma "súbita" e razoável redistribuição da renda bastante indesejável do ponto de vista das forças dominantes.

Segundo Serra, o fato de ainda não ter sido plenamente internalizado o D I na economia, teria atenuado os efeitos da crise, à medida em que transferiu parcialmente os efeitos da desaceleração para o exterior.

O período compreendido entre os cinco anos de desaceleração, marcam também (além da pior crise da economia brasileira até então, desde o pós-guerra) uma fase de grandes mudanças políticas (golpe de 1964 e crise que o precedeu) e de redefinição do padrão de intervenção estatal, tanto no social, como no econômico. Do ponto de

4) Ao tratar disso, Serra se aproveita do linguajar schumpeteriano: "que estas oportunidades fossem exploradas antes de a economia sofrer uma desaceleração - algo como se, num ciclo schumpeteriano, um novo fluxo de inovações fosse introduzido antes de a dinâmica expansiva do anterior se esgotar" Idem. Ibidem. p.84.

vista deste, surgiam profundas modificações no arcabouço das políticas econômicas (financiamento público, privado e externo, comércio exterior e capital estrangeiro). Além disso, se reestruturava o sistema de distribuição funcional e pessoal da renda. Um dos aspectos mais característicos deste processo foi o enorme arrocho salarial, gerado pelas políticas de estabilização de preços dos militares. "Essa política de corte ortodoxo, orientou-se fundamentalmente para a eliminação do déficit fiscal, o aperto de crédito e a compressão salarial, tendo sido especialmente efetiva com relação ao primeiro e ao último aspectos." (5)

5) Idem. Ibidem. p.86.

2nd PART

IX - A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

-UM CASO DE POLÍTICA SOCIAL-

"Le premier qui ayant enclos un terrain s'avisa de dire: Ceci est à moi, et trouva des gens assez simples pour le croire, fut le vrai fondateur de la société civile. Que de crimes, de guerres, de meurtres, que de misères et d'horreurs n'eût point épargnés au genre humain celui qui, arrachant les pieux ou comblant le fossé, eût crié à ses semblables: "Gardez-vous d'écouter cet imposteur; vous êtes perdus si vous oubliez que les fruits sont à tous, et que la terre n'est à personne!"

(Rousseau) (1)

"Ao menos sabemos isto: a terra não é do homem, o homem pertence à terra." (2)

הָאָרֶץ לֹא חֶסֶד לְעַמָּתָא כִּי לִי הָאָרֶץ כִּי-נָתַתִּי
(3)

No governo Dutra, em primeiro de maio de 1946 (4), criou-se a Fundação da Casa Popular (F.C.P.). Ela foi o primeiro órgão, de âmbito nacional, a voltar-se exclusivamente à provisão de residências às populações de pequeno poder aquisitivo. Até então, existiam apenas os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões que, através das carteiras prediais, atuavam na área fragmentariamente,

1) Rousseau, J.J.; Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes. Éditions Sociales/ "Les Classiques du Peuple, Paris, 1971.

2) Trecho da carta escrita em 1854, pelo chefe índio Seattle, ao então presidente dos Estados Unidos que pretendia comprar uma imensa faixa de terra de sua tribo, prometendo em troca, uma "reserva".

3) "Não venderás a terra para sempre, porque a terra é minha e meus são os que nela moram." in Levítico, XXV, 23. in - A Lei de Moisés. (edição bilingue), Rio de Janeiro, S. Cohen & Cia, 1986.

4) A data primeiro de maio (dia dos trabalhadores) não foi escolhida aleatoriamente, pois ela representava um "presente" dado por um Estado que propagava uma imagem paternalista.

só atendendo a funcionários.

Frente à ascensão dos comunistas ao poder, o governo usou como estratégia governamental populista para a superação da situação política, além da cassação aos comunistas, a tentativa de ganhar as simpatias dos setores populares através de ações de cunho social. Foi neste contexto que nasceu a F.C.P. *"The political project underlying the creation of the F.C.P. was formulated by Dutra who saw housing policy as a means to forestall the expansion of the PCB"* (5). Entretanto, "a tarefa era desproporcional à força, aos recursos e à maturidade institucional da F.C.P." (6). Assim, o órgão padecia de problemas de ordem técnica, financeira, administrativa, política e legislativa. Outrossim, o acesso às Políticas Sociais pelo mesmo implementadas, também era dificultado enormemente por fatores como: deficiências no processo de informação, problemas clientelísticos, paternalísticos e políticos - além, é claro, de dificuldades financeiras dos potenciais beneficiários. Da mesma forma, observamos na atuação do órgão, discrepâncias de várias ordens, tais como, quanto à distribuição de habitações por regiões, por estados e também por faixa de renda dos beneficiados.

Nesse sentido, o quadro de realizações da F.C.P. foi extremamente modesto frente aos intuitos iniciais da instituição. Isso evidencia a baixa prioridade que os

5) MELO, Marcus André B. C. *The State, The Housing Question and Policy Formation in Brazil*. E.U.A., 1987. Tese de Phd, *University of Sussex*. p.428.

6) AZEVEDO, Sérgio de & ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Habitação e Poder*. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro, Zahar, 1982. p.22.

governos populistas concederam à questão habitacional.

Em 1953, houve a primeira tentativa relevante de modificação estrutural da F.C.P. Tratava-se da proposta de criação de um Banco Hipotecário (atrelado à Fundação) que implicaria na definição de um novo modelo de Política Habitacional. Ele favoreceria um maior acesso das classes mais pobres, a menores custos, à aquisição, ao reparo ou à ampliação da própria moradia. Porém, o projeto não logrou viabilidade política frente ao governo.

Em 1961, frente à "percepção de que estava em marcha uma crise social em larga escala, com riscos de convulsão política e econômica de consequências imprevisíveis, que se propôs a reformulação da Política Habitacional com o Plano de Assistência Habitacional e a criação do Instituto Brasileiro da Habitação " (7). Nesse sentido, eram realizadas Políticas Sociais como forma de se evitar uma revolução e o maior acesso à propriedade passou a ser visto como uma forma de manutenção da ordem. Outrossim, haviam também, importantes objetivos econômicos: "Os objetivos econômicos embutidos na política habitacional eram, entretanto, ainda mais complexos. Partia-se de que era possível desencadear quase que uma política de desenvolvimento calcada nos investimentos habitacionais" (8).

"Embora buscasse atingir os estratos pobres da população, o Plano de Assistência Habitacional, se tivesse

7) Idem. Ibidem, p.43.

8) Idem. Ibidem, p.46.

sido implementado [não o fora devido à renúncia de Jânio], os excluía. Como alcançar os objetivos sociais de atendimento aos setores de renda mais baixa, se estes, em expressiva proporção não dispunham de emprego fixo e tendiam a ter pouco tempo de cidade [os quais seriam critérios de seleção]?" (9). O IBH representou uma tentativa de coordenação da Política Habitacional, num órgão que planejasse os esforços dispendidos por todas as entidades públicas e privadas.

Sob o domínio do populismo, a F.C.P. – embora a questão habitacional fosse ganhando prioridade nos debates políticos – agia paliativamente, sem resolver efetivamente os problemas, mas cuidando de assegurar os dividendos políticos, seja via votos, prestígio ou legitimação.

"A pulverização da política, por um lado, com os IAPs, as caixas e a própria F.C.P., mais que um óbice administrativo, era um fator que inibia uma mobilização em favor da casa própria. Muitos desses órgãos atuavam preferentemente junto a categorias profissionais e eram heterogêneos quanto ao ritmo, eficiência e recursos." (10). *"The various independent IAPs generated particularistic interests within its bureaucracy and the sindicatos and politicians associated with them."* (11).

Assim, não houve até 1964 um corpo conciso de Política Habitacional. A questão da propriedade urbana era

9) Idem. Ibidem, p.49.

10) Idem. Ibidem, p.53.

11) Melo, M. A. B. C. – *op. cit.*, p.428.

vista como o centro da reforma de base, que exigiria soluções em larga escala. No entanto, continuava-se a atuar através da F.C.P., dos Institutos e das caixas a nível individual e em pequeno número. Fora isso, a F.C.P. estava cada vez mais acirradamente submissa a uma crise de financiamentos e de descapitalização das inversões, cuja solução contrastava com os "objetivos políticos" dos governantes. A crise era derradeira e o órgão seria extinto com o golpe de 31 de março de 1964.

* * *

Façamos uma breve enumeração de algumas características genéricas do novo padrão brasileiro de "welfare State" do pós-64. Nesse sentido, Sônia Draibe ressalta como sendo características das formas de Políticas Sociais do mesmo:

- extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo;
- exclusão da participação social e política dos processos decisórios;
- acentuada fragmentação institucional;
- o princípio do autofinanciamento do investimento social;
- o princípio da privatização das Políticas Sociais; e,
- o uso clientelístico da máquina estatal.

Observe, a partir da apresentação a seguir, que todas essas características estão presentes de forma intensa

na Política Habitacional do pós-64! Neste sentido, podemos afirmar que a Política Habitacional foi um tipo de Política Social típico da fase de extensão generalizante da cidadania de nosso "Welfare State", instaurada no regime militar!

* * *

Doravante, a Política Habitacional ganhava nova feição, frente à substituição do generalizado clientelismo por uma linha de solução empresarial. A nova Política Habitacional tem seu início em 21 de agosto de 1964, quando foi instituído o Plano Nacional de Habitação e foram criados o Banco Nacional da Habitação (BNH) (12) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Obscurecida por estas novas políticas, encontra-se a preocupação do novo regime de demonstrar-se sensível às necessidades das massas politicamente exaltadas no governo Goulart. "A memória das tensões sociais nas favelas, a suposta facilidade com que as populações marginalizadas tinham sido mobilizadas pela esquerda e o potencial de conflito que representavam para o novo arranjo de poder constituíam outro elo do argumento político que justificou as medidas tomadas (...). Eis por que fez o presidente Castelo Branco do plano habitacional o primeiro grande plano de governo." (13). Diferindo das soluções anteriores, a implantação do Plano Nacional de

12) "Foi criada uma instituição oficial de crédito imobiliário - o Banco Nacional da Habitação - que, amparada por recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (uma espécie de seguro-desemprego), destinava-se a estimular o setor da construção civil, garantindo, em última instância, as agências privadas de crédito imobiliário." in BELLUZZO, L. G. M.; Financiamento Externo e Déficit Público. Rio de Janeiro, Texto apresentado no Colóquio Franco-Latino-Americano sobre Finanças Públicas e Desenvolvimento promovido pela CEPAL, nov. 1987. p. 2.

13) AZEVEDO, S. & ANDRADE, L. A. G. - *op. cit.*, p.57.

Habitação instiuiu um centro decisório unificado com normas políticas padronizadas. Montou-se um complexo quadro de relações entre o Estado e o setor privado. O Estado ditava as regras do jogo, estabelecendo as condições de acesso à habitação via exigências relativas à renda familiar, prazos, juros e sistemas de amortização. Fora isso, ele ainda regulava o mercado, credenciando instituições para atuar como seus agentes e determinando os índices da remuneração da poupança voluntária. Além de regulador, o Estado atuava como provedor e avalista dos recursos necessários aos empreendimentos imobiliários.

Contudo, gradativamente e à medida que a Política Habitacional se afastava de suas origens, ela sofria a perda daquele caráter política-social que a inspirou. As eleições perderam seu sentido político, os partidos foram extintos, as massas desmobilizadas e o perigo populista distanciado. Nesse sentido, todos aqueles fatores que outrora haviam proporcionado o início da nova política, logo perderam sentido e se mostraram ineficazes para um afrontamento definitivo do problema habitacional.

Em três sentidos, fundamentalmente, o BNH representou uma inovação com relação às experiências anteriores: 1_ era um banco e portanto obedecia a uma lógica marcadamente empresarial-capitalista; 2_ seus mecanismos financiadores tinham um sistema de correção monetária sobre os débitos e prestações que pre3_ ele, enquanto agente financiador, buscava articular-se com o setor privado, a

quem, por sua vez, caberia, em última análise, a própria execução da Política de Habitação.

No entanto, o BNH já nasceu com seríssimas contradições internas. Se por um lado se tentou eliminar o risco do distributivismo na Política Habitacional através de um critério mais rígido de seleção dos beneficiados, por outro lado, isso dificultou ainda mais o acesso das camadas mais necessitadas à mesma. tendia protegê-lo da inflação; 3_ ele, enquanto agente financiador, buscava articular-se com o setor privado, a quem, por sua vez, caberia, em última análise, a própria execução da Política de Habitação.

No entanto, o BNH já nasceu com seríssimas contradições internas. Se por um lado se tentou eliminar o risco do distributivismo na Política Habitacional através de um critério mais rígido de seleção dos beneficiados, por outro lado, isso dificultou ainda mais o acesso das camadas mais necessitadas à mesma. Outrossim, o BNH viu-se também frente ao drama de ter que atrair inversões privadas que objetivassem servir às populações de baixo poder aquisitivo, mas que simultaneamente não onerassem excessivamente a casa. Não obstante, como garantir às últimas o acesso a um tipo de benefício, cuja continuidade do financiamento estava embasada na correção monetária paga por elas mesmas? "Os impasses a que se verá submetida a política habitacional decorrem, em parte, da discrepância entre os fins, tornados explícitos, e os meios efetivamente adotados para implementá-los. As linhas empresariais de atuação, aliadas à

correção monetária, de um lado impedem a descapitalização progressiva do BNH, evitam um sistema de favoritismo de âmbito nacional e reduzem os riscos de corrupção, mas também não permitem que os mutuários de poucos recursos possam beneficiar-se do sistema. Além desses aspectos, ao fazer do sistema financeiro a pedra angular da Política Habitacional, o modelo BNH criou um grupo de pressão fortíssimo, representado pelos construtores, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário, que dificilmente embarcariam numa política que lhes contrariasse os interesses." (14). *"The rise of the bureaucratic-authoritarian regime was accompanied by the establishment of a centralized organizational structure which facilitated the access (and hegemony) of the class fractions associated with housing construction and finance in housing policy formation."* (15).

No que se refere às fontes de financiamento do BNH, ele estava baseado na captação de recursos através de poupanças compulsórias, recolhidas pelo Estado através do FGTS, de poupanças voluntárias provenientes da colocação de letras imobiliárias, de cadernetas de poupança, além das receitas provenientes do pagamento das prestações dos mutuários. Porém, como garantir o fluxo voluntário de poupança, sem remunerar o capital investido? Como subsidiar casas através dos arrojados recursos provenientes do FGTS? Como realizar Políticas Sociais efetivas, baseadas num

14) *Idem. Ibidem.* p.62.

15) MELO, H. A. B. C. - *op. cit.*, p. 433.

sistema de auto-financiamento das mesmas, onde os recursos provinham justamente das populações que delas mais tinham carência?

O BNH mostrava-se muito vulnerável à tentativa de conciliar a sua lógica empresarial com as necessidades habitacionais da população mais pobre, bem como a obtenção dos dividendos políticos que buscava com a mesma. Portanto, além de uma crise política, o BNH estava também numa terrível crise financeira, cuja solução encontrada pelo órgão foi passar a atuar como um banco de segunda linha. Desta forma, partindo do pressuposto de maior dinamismo dos agentes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), o BNH decidiu transferir, no Rio de Janeiro, àqueles agentes, os créditos por ele concedidos (incluindo um elevado número de créditos, referentes a mutuários de baixa renda) e a responsabilidade pelas operações realizadas. Outrossim, "a transformação do BNH em banco de segunda linha representou precisamente isto: a tentativa de transferir o ônus externo da política." (16). Mas se por um lado o BNH de alguma maneira conseguiu tal transferência, por outro ele teve que enfrentar um novo problema decorrente de tal atitude: a contestação do seu próprio sistema para a população de baixa renda, pelo setor privado. Para o último, era claro que o processo de seleção e escolha dos mutuários era a causa direta do abandono e da inadimplência. Logo, a transferência dos créditos também não fez o BNH gozar os

16) AZEVEDO, S. & ANDRADE, L. A. G. - *op. cit.*, p.77.

objetivos políticos almejados.

As experiências acumuladas em Política Habitacional, cedo mostraram a insuficiência da simples política de construção de casas. Era necessário dotá-las de uma infra-estrutura adequada. Assim, fazia-se necessário que o BNH tomasse frente numa política de desenvolvimento urbano. Já em 1967, o BNH ultrapassava os limites da Política Habitacional *stricto sensu*, através da FIMACO (Programa de Financiamento de Material e Construção), com o qual se pretendia superar o estrangulamento decorrente da insuficiente oferta de materiais de construção. Por outro ponto de vista, este programa é justificado também pela necessidade que o Banco tinha de fazer girar o seu dinheiro, o que podia levá-lo, ansiosamente, a procurar por novos programas. Outro passo marcante na expansão do BNH nas atividades urbanas foi em 1971 com o projeto CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada). Este se propunha a racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições de serviços de infra-estrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária. "A ação urbana do BNH não ficaria, entretanto, confinada ao projeto CURA e aos serviços básicos. Outras áreas, menos tradicionais, como transportes, seriam anexadas, fazendo dele, de fato, um órgão nuclear para política urbana." (17). Assim, ao contrário da F.C.P., o B.N.H. extrapolou a mera construção de moradias. Todavia,

17) *Idem. Ibidem*, p.84.

privatizou serviços essenciais até então subsidiados.

O contrastante objetivo empresarial do BNH, tornou-se evidente, mais uma vez, no período 1971-1974, quando a crise de financiamento de suas políticas forçou-o à diminuição de sua participação em programas habitacionais, bem como a uma grande elevação das aplicações em reservas técnicas (notadamente em ORTNs). Essas reservas atingiram em 1971, 23,6% do total de aplicações do Banco; em 1972, 43,6% e, em 1973, 27,0% das mesmas (18). Após esse período, as aplicações em reservas técnicas tenderam a decrescer e os recursos dela a serem reorientados para as atividades-fins do BNH.

Cabe-nos agora fazer algumas referências às Cohabs (Companhias de Habitação). As Cohabs eram os agentes promotores do BNH para o mercado popular, atendendo às populações de faixa salarial compreendida no espaço de um a cinco salários mínimos ("mercado popular"). Elas se constituíam em economias mistas, onde o Estado tinha o total controle sobre as mesmas. A construção era geralmente realizada por intermédio de empreiteiras privadas e os custos totalmente transferidos para os compradores, salvo as parcelas que, por ventura, fossem cobertas por outras instituições. A margem de lucro unitário das construtoras era, em geral, menor que na maioria dos empreendimentos imobiliários, e os ganhos de comercialização das Cohabs praticamente inexistiam. As últimas se sustentavam por meio

18) *Idem. Ibidem*, p.85.

da cobrança de taxas por serviços técnicos e de fiscalização.

Objetivando uma melhor compreensão da ação das Cohabs, vamos dividir seu estudo em vários períodos temporais. (19). A Fase de Implantação (1964-1969) começa com o funcionamento do BNH e a montagem do Sistema Financeiro da Habitação. Neste período, observa-se que se privilegia o mercado popular devido à não percepção da contradição existente entre os objetivos sociais da Política Habitacional e a atuação empresarial do BNH. Vale destacar também o fato do mercado médio não ter sido deixado para trás, em volume de investimentos. Todavia, esse tipo de atuação, como era de se esperar, acabou por levar a um esgotamento com a vulnerabilização financeira das Cohabs; pois não se podia exigir muito dos mutuários que, por passarem por sérias dificuldades financeiras, aumentavam o índice de inadimplência e pressionavam por baixas prestações.

O período compreendido entre os anos 1970 e 1974 (Período da Decadência) foi caracterizado pela perda consequente do dinamismo das Cohabs. O número de financiamentos em termos de unidades cai para menos da metade da etapa anterior. Outrossim, as Cohabs nesta fase se enfraqueceram também devido à transformação do BNH em banco de segunda linha e as dificuldades de uma atuação em moldes empresariais no mercado popular favoreceram a tendência ao

19) Tal divisão é proposta por AZEVEDO, S. & ANDRADE, L. A. G. - *op. cit.*

esvaziamento das Cohabs. O investimento no mercado médio, por outro lado, oferecia duas grandes vantagens: a possibilidade de cobrança de juros mais altos e menores índices de inadimplência (a qual, tinha como sua principal causa, a débil situação financeira da clientela). Cabe ainda ressaltar que o grande arrocho salarial ocorrido nas classes populares, na década de 1960, causa prejuízos na arrecadação das Cohabs. Desmoralizada, com débitos atrasados para com as construtoras, as Cohabs eram impotentes para assegurar ou exigir junto aos contratados, um bom desempenho das obras.

A fase seguinte é o Período de Revigoração das Cohabs. Nele a situação crítica que antes afligia as Companhias foi rapidamente revertida, adentrando-se numa fase de notável dinamismo se comparada com as etapas anteriores. Houve uma grande diminuição nas inadimplências e quase todas as Cohabs começaram a apresentar um bom desempenho financeiro, embora as realizações permanecessem aquém das metas. Enfim, neste período, o número de unidades financiadas no mercado popular superou ao do mercado médio.

Tal desempenho tornou-se possível principalmente pelo fato das Cohabs então privilegiarem as faixas mais altas do mercado popular (três a cinco salários mínimos). Isso contribuiu para a queda do índice de inadimplência, o que também foi estimulado graças ao próprio comportamento do mercado imobiliário no período: acontece que a classe média estava fugindo da grande especulação que havia no setor. Nesse movimento, a figura do inadimplente torna-se rara, uma

vez que se torna muito fácil para o mutuário alugar sua casa por valores superiores àqueles de sua prestação, ou então, vendê-la, obtendo lucro (através de ágio). Vale ainda lembrar que o governo federal contribuía para a ocorrência deste movimento ao conceder índices de correção monetária não só inferiores ao custo de vida, mas até mesmo menores que a elevação do salário mínimo.

Dessa forma, observa-se claramente que o saneamento das Cohabs se deu acompanhado de um enfraquecimento do caráter redistributivo da Política Habitacional.

Nesta fase houve também melhorias nas atividades técnicas das Cohabs, bem como adotou-se critérios mais rigorosos de seleção dos mutuários, no referente ao rendimento dos mesmos. Isso, se por um lado dava às companhias maiores garantias, por outro, reforça a tendência excludente dos trabalhadores de menor nível de renda e estabilidade de emprego. Enfim, houve também avanços em relação à localização de conjuntos, na qualidade das obras e na atenção a serviços de infra-estrutura.

Contudo, a partir dessa fase, parece revigorar o clientelismo (para com as empreiteiras, na definição dos beneficiados, nas negociações particularistas para uma definição pouco criteriosa das alocações) na Política Habitacional. Desta vez, ele é possível principalmente porque há uma procura que em muito supera a oferta de casas populares, as quais têm seus preços controlados. Portanto, o

BNH passa a apresentar dois importantes retrocessos: o reestabelecimento do clientelismo e a exclusão dos setores do mercado popular de menor renda. (20)

Assim, estudando até este período, já podemos constatar que as realizações do BNH em muito superaram as instituições que o precederam. Contudo, isso de forma alguma evidencia que se tenha resolvido o problema habitacional com a política pós-64; muito longe disso. O crescimento populacional e o grau de urbanização crescente causaram um aumento de demanda muito grande de Política Habitacional. Assim, o BNH não foi capaz de enfrentar, à altura, o desafio da casa própria e houve uma piora na situação habitacional do país.

O BNH utilizou os recursos captados através da caderneta de poupança, de letras imobiliárias e da própria poupança compulsória (FGTS), para financiar os estratos de maior renda, causando graves distorções nos objetivos sociais do Banco. "A faixa salarial de um a três salários mínimos, que um dia foi a própria razão de ser do BNH, passou a ser cada vez menos representada nos novos conjuntos. Concentrou-se a ação nas faixas mais altas, de três a cinco salários mínimos, sendo que contingentes razoáveis de mutuários se encontram acima do limite de renda legal definido para as Cohabs. Este, como se mencionou

20) "Permanece o mesmo padrão perverso de financiamento, a mesma centralização decisória na esfera federal e a mesma vulnerabilidade das agências governamentais aos interesses dos grupos ligados à construção civil e à promoção imobiliária. Além disso, persiste o mesmo se acentua - o uso clientelístico dos programas." CASTRO, M. H. G. & FARIA, W. E. "Política Social e Consolidação Democrática no Brasil" in MOURA, A. S. (org.) O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática. São Paulo, ed. Vértice, 1989.

anteriormente, foi o preço pago para o saneamento financeiro das Companhias Habitacionais nos meados da década de 1970." (21). Assim, sob o prisma social-redistributivo, a Política Habitacional apresentou um caráter perverso. Outrossim, a correção monetária, o modelo empresarial e a excessiva burocracia do sistema tiveram peso no fracasso da política.

Vale ainda ressaltar outros movimentos que já vinham ocorrendo até então. É o caso da anexação da água e saneamento à faixa de atuação do BNH que, se por um lado, responde às necessidades sentidas de um planejamento habitacional, por outro, leva à privatização dos bens públicos, restringindo o acesso a estes por parte das camadas de baixa renda, já que eles se tornam mais custosos.

Podemos, então, caracterizar o padrão de intervenção da Política Habitacional, no pós-64, via quatro visíveis dimensões:

1) política basicamente não redistributiva, a partir do momento que se evidenciou uma inadequação dos mecanismos de financiamentos à obtenção de equidade. Por outro lado, este caráter não redistributivo do Sistema Financeiro da Habitação, de certa forma é necessário à própria sobrevivência do Sistema, já que ele parte de fontes equivocadas de financiamento;

2) excessiva centralização do poder de decisão política deste padrão de intervenção e do controle sobre os recursos financeiros e institucionais na esfera federal;

21) *Idem. Ibidem*, p.123.

casa própria. Logo, o índice de inadimplência se elevou espetacularmente neste período atingindo um patamar crítico para a instabilidade do sistema. Outrossim, o índice de insolvência agravou ainda mais o quadro;

- as cadernetas de poupança também foram penalizadas pelo arrocho salarial. Contudo, o governo conseguiu contrabalançar este movimento através de medidas protecionistas nos momentos em que a captação deste ativo apresentou sinais de deficiência.

Entretanto, o BNH não sofreu somente os impactos da política econômica recessiva via vulnerabilização de suas fontes de receita: a elevada taxa de inflação e a desindexação dos salários também provocaram desequilíbrios financeiros internos ao sistema. Houve um aumento das defasagens entre as dívidas do BNH (trimestrais e em ORTNs) e as receitas provenientes das prestações dos mutuários (semestrais, ou na maioria dos casos, anuais, e baseadas no INPC). Fora isso, o BNH ainda teve de enfrentar uma crise de receitas provenientes de empresas imobiliárias devedoras em liquidação devido a problemas econômicos. "A crise do SFH, obviamente, afetou o desempenho da política habitacional. O patamar do gasto governamental na Área da Habitação e Operações Complementares manteve-se até 1982, caiu sensivelmente em 1983 e drasticamente (-37,3%) em 1984 (...). Com isso, o gasto total realizado em 1984 correspondeu, em termos reais, a um pouco menos da metade do volume aplicado em 1982 (...). A produção de moradias também

3) ocorrência de um processo de privatização das Políticas Sociais, com a possibilidade de segmentos privados e burocráticos maximizarem seus lucros em detrimento do interesse coletivo; e,

4) em consequência das demais características, ressalta-se ainda a pouca eficácia dos programas sociais, em compensar os efeitos nefastos do processo de acumulação.

Em princípios dos anos 80, há um novo esgotamento do padrão de Políticas Sociais e de seus mecanismos de financiamento. Isso foi devido à política econômica recessiva, ao agravamento do quadro de condições de vida, à dilapidação das fontes de financiamento e cortes nos gastos sociais - que se sobrepuseram à capacidade de pressão da sociedade por política social mais efetiva. No caso da Política Habitacional, alguns indicadores nos permitem visualizar a magnitude assumida por esse processo de esgotamento, em que a política econômica recessiva teve papel decisivo:

- o FGTS foi atingido por dois lados: pelo desemprego e pela desindexação dos salários. Houve, portanto, queda nas arrecadações brutas e aumento nos saques, limitando-se a arrecadação líquida;

- o pagamento das prestações pelos mutuários foi vulnerabilizado com a política salarial e também com o fato dos salários da classe média passarem a ser corrigidos por índices inferiores aos aplicados na correção monetária da

declinou no período (...) o número de financiamentos habitacionais concedidos em 1984 (214 009) foi 62% inferior ao total concedido em 1980 (562 443). Foi particularmente crítico o desempenho em 1983, quando o número total de unidades financiadas caiu 64,7% em relação ao ano anterior." (22).

No ano de 1985, foram divulgados e formulados vários planos governamentais na área, dentre eles se destacam: o Relatório da Comissão para o Plano de Governo (COPAG), o Programa de Prioridades Sociais para 1985 (PPS-85), o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) e o Relatório Final do Grupo de Trabalho para Reformulação Sistema Financeiro da Habitação (GTR/SFH)

Estes trabalhos souberam muitas vezes apontar graves problemas do SFH, do BNH, bem como, do padrão brasileiro de Política Habitacional. Dentre os problemas apontados, se destacam:

- a necessidade de reorientação dos gastos públicos para programas potencialmente mais capazes de gerar novos empregos e que ofertassem bens e serviços visando melhorar a qualidade de vida da população mais carente;

- os reduzidos graus de efetividade alcançados pela Política Habitacional do pós-64, no referente à redistribuição da renda e ao atendimento dos setores mais carentes;

- o esgotamento das fontes de financiamento do BNH

22) DRAIBE, Sônia Miriam (coord.) Brasil 1985. Relatório social do Brasil. Campinas-SP, NEPP-ed.Unicamp, vol II. p.24.

pós-83;

- o equivocado modelo de auto-sustentação do BNH;
- a má alocação dos recursos da Política Habitacional decorrente da excessiva centralização político-institucional. A isso se adiciona a utilização ineficiente de recursos, resultante da falta de coordenação entre os agentes que intervêm nas áreas urbanas, associada à estrutura institucional segmentada e setORIZADA nas três esferas do governo;
- os investimentos nos programas de conteúdo social não podem obedecer à lógica da equação financeira que é da essência do SFH, exigindo subsídios explícitos de origem fiscal;
- necessidade de rompimento com a idéia de Política Habitacional referida simplesmente e somente à construção de ~~NOVAS~~ casas próprias. É preciso ampliar o conceito de habitação, incorporando nele, a infra-estrutura urbana;
- necessidade de juros progressivos conforme o nível de renda dos beneficiados.

Em 1985, parece ter arrefecido o processo de decomposição das fontes de financiamento da Política Habitacional: com a retomada do crescimento e os ganhos reais dos salários, reverteu-se a tendência de declínio dos fluxos do FGTS, as cadernetas de poupança, embora tenham apresentado um comportamento bastante irregular durante o ano (devido às vicissitudes das políticas econômicas do

governo), nos últimos meses do mesmo, apresentaram captação líquida de ordem de Cz\$ 6 447 milhões; e, enfim, o pagamento das prestações pelos mutuários também mostrava tendências à recuperação.

Entretanto, o SFH estava já submetido a um déficit de proporções fantasmagóricas. "Em 1985, mesmo arrefecendo o processo de vulnerabilização das fontes de financiamento da Política Habitacional, não se resgataram as perdas reais ocorridas nos últimos anos, nem se recuperou o patamar de receitas do final dos anos 70. Assim, o desempenho da Política Habitacional em 1985, avaliado pela magnitude de recursos concedidos, foi bastante insatisfatório." (23).

Porém, não adiantaram tantos estudos diagnosticando e buscando soluções para o complexo BNH. Era tarde demais. Esta era a última crise do Banco e não adiantaram as "tendências" à recuperação financeira do mesmo. A Política Habitacional perde seu sentido político: o BNH foi extinto em dezembro de 1986. (24)

Daí para frente, tudo que se tem é uma ausência de qualquer corpo planejado de Política Habitacional no país.

23) *Idem. Ibidem*, p. 25.

24) Cabe aqui uma crítica ao governo. É indubitável que o BNH era vítima de um sistema regressivo de financiamento - o que é característica geral das Políticas Sociais no Brasil -, que estava contaminado por um clientelismo e um corporativismo arrasador, dentre outras características que impossibilitavam a continuidade do seu funcionamento. Não obstante, também parece bastante questionável a hipótese de ter existido uma possibilidade de reestruturação de forma que o tornasse eficiente e o libertasse destes vícios. Contudo, o fato é que o governo ao extingui-lo, destruiu simultaneamente quaisquer chances de Política Habitacional, uma vez que não criou em seu lugar nenhum mecanismo ou instituição para tanto. O frio extermínio de uma Política Habitacional por parte do governo federal foi possível graças ao momento político em que vivia a nação: as atenções estavam desviadas para outras áreas: a "abertura política", a constituinte ... e até a Copa do Mundo! Este ato governamental veio a expor, mais uma vez, a total falta de compromisso do governo para com as camadas menos abastadas da população.

Voltamos a uma fase semelhante àquela que precedeu a criação da Fundação da Casa Popular, em 1946!

CONCLUSÃO

X - A TÍTULO DE CONCLUSÃO ...

AS TRANSFORMAÇÕES DO "WELFARE STATE" BRASILEIRO

ATÉ MEADOS DA DÉCADA DE 80

Através do processo de cidadania-regulada implantado a partir de 1930, o Estado passou a garantir o reconhecimento social do indivíduo, em troca do custoso policiamento e estreito controle que exercia sobre as diferentes categorias do trabalho.

A cidadania-regulada foi um fantástico instrumento de "engenharia institucional" capaz de conciliar um profundo elemento ideológico que legitima a interferência do Estado na vida econômica e social com a promoção do desenvolvimento capitalista. A era pós-30 caracterizou-se pela extensão regulada da cidadania (no referente à relação entre o poder e a sociedade) enquanto que, a era pós-64 caracterizou-se pela cassação da cidadania política e o não-reconhecimento do direito ou da capacidade da sociedade de se auto-governar.

Os direitos dos cidadãos, no período pós-30, eram decorrência dos direitos das profissões (ou organizações), as quais só existiam sob a regulamentação estatal. Assim, criou-se um rígido processo de estratificação em categorias profissionais.

Nesse sentido, sendo os benenefícios

previdenciários atribuídos via regulação profissional e, sendo ainda, a contribuição de cada um, função do nível de renda, a regulação da cidadania implicou numa discriminação na distribuição desses benefícios, pois quem mais podia contribuir, maiores benefícios podia demandar. Isso denota claramente a presença corporativista (não obstante a clientelística já existente) se alargando no sistema.

Porém, surge um novo conflito entre os trabalhadores e o Estado: os primeiros ou queriam "entrar" no jogo da regulação, ou queriam ampliar seus direitos, o que gerou uma nova crise. Afora isso, tornava-se necessário desvincular a prestação de serviços - como a assistência médica - ao pagamento de tributos das categorias profissionais, o que implicava em se assumir uma comunidade estratificada.

A partir de 1945, grandes mudanças ocorreram no sistema econômico brasileiro, que demandava transformações: a divisão social do trabalho aprofundava-se significativamente; movimentos migratórios aceleravam o processo de urbanização (o que favorecia tanto a acumulação quanto a geração de problemas sociais). Surgiam conflitos no que diz respeito às conquistas sociais que permitiam o aumento da acumulação, mas se opunham à uniformização e unificação dos serviços, lutando pela manutenção do "sistema meritocrático-particularista". O conflito social se estruturará, politicamente na esfera da acumulação e, burocraticamente, na da distribuição.

A garantia da legitimação, bem como a ativação do modelo desenvolvimentista, tornam necessária a ênfase no discurso voltado à redução de desigualdades sociais e à extensão da cidadania social (pois a política e a civil é cassada), o que foi proposto pelos militares no pós-64. Entretanto, cabe ressaltar que essa extensão da cidadania custou, por outro lado, a própria recessão de sua dimensão política. A extinção de inúmeras organizações de grupos sociais específicos trouxe ao governo um maior horizonte de operação, reforçando seu poder de regulação da cidadania, incluindo agora, não só a dimensão profissional (ou patronal), mas também a dimensão salário, independentemente do mercado. "O controle sindical e o controle do salário profissional foram as formas autoritárias encontradas para compatibilizar os objetivos de acumulação acelerada, modernização tecnológica da economia e baixo nível de investimento educacional." (1).

O sistema entra novamente em crise, agora deflagrada devido à acentuação dos desequilíbrios sociais e regionais. São necessárias políticas compensatórias que busquem amenizá-las. Contudo, esse sistema de "Welfare State" Meritocrático-Particularista vigente, age também dentro das próprias políticas de compensação, o que contribui para a piora das desigualdades geradas pelo processo acumulativo. Em outras palavras, a demasiada vinculação das escassas políticas realmente redistributivas

1) SANTOS, W. G. Cidadania e Justiça. Política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Campus, 1978. p.105.

ao processo acumulativo, compromete economicamente o próprio projeto de recuperação social do "Welfare".

O "Welfare State" no Brasil não foge da tensão entre igualdade de oportunidades e igualdade de resultados. No esquema aqui montado (há pouco discorrido) muitas vezes a primeira sufoca e compromete a outra, sendo esta a tendência mais marcada e gravemente acentuada no pós-64, com as terríveis crises sociais. É característica básica do sistema meritocrático-particularista fundamentar-se na idéia de que "cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, em base a seu trabalho, seu mérito, à performance profissional, à produtividade. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo as ações do mercado. O sistema de Welfare, por mais importante que seja, é tão somente complementar às instituições econômicas." (2). É um sistema que por si só contribui para acentuar as diferenças entre os indivíduos, exatamente porque parte de premissas meritocráticas, que, cuja instalação completou-se sob características autoritárias e tecnocráticas no pós-64. As Políticas Sociais implementadas neste período foram incapazes de suprimir tanto o caráter clientelista, como o corporativista, e tão pouco foram capazes de se voltar efetivamente à parcela populacional mais necessitada. As tendências universalizantes aqui implementadas ainda estão distantes de conferir ao sistema brasileiro características

2) DRAIBE, S. M. "O "Welfare State" no Brasil: Características e Perspectivas" in Ciências Sociais Hoje - 1989. São Paulo, ANPOCS - Vértice, 1989. p.26.

do tipo "institucional-redistributivo".

O Estado brasileiro encontra-se marcado por uma intensa centralização e fragmentação política que lhe atribui uma burocratização excessiva, dificuldades de planejamento a nível nacional e de controle do setor privado e do clientelismo. Outrossim, ainda há a exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão.

A ideologia (3) vigente rege o princípio do auto-financiamento do investimento social que privilegia incontestavelmente àqueles de melhor situação econômica. Como se não bastasse, a intervenção social do Estado está baseada, por sistemas regressivos, na capacidade contributiva do trabalhador, sancionando a distribuição primária da renda. Isso gera uma crescente tendência à estratificação, já que quase inexistem políticas eficazmente redistributivas, e uma vez que o próprio arrocho salarial corroi as potenciais fontes de amenização do mesmo (as Políticas Sociais).

3) Eis aqui o nosso conceito de ideologia, que talvez devesse ter sido apresentado antes. "(...) os homens produzem idéias ou representações pelas quais procuram explicar sua própria vida individual, social, suas relações com a natureza e com o sobrenatural. Essas idéias ou representações, no entanto, tenderão a esconder dos homens o mundo real, como suas relações foram produzidas e a origem das formas sociais de exploração econômica e dominação política. Esse ocultamento da realidade chama-se ideologia. Por seu intermédio, os homens legitimam as condições sociais de exploração e de dominação, fazendo com que pareçam verdadeiras e justas." Outrossim, "a função da ideologia consiste em impedir essa revolta, fazendo com que o *legal* apareça para os homens como *legítimo*, isto é, como justo e bom. Assim a ideologia substitui a realidade do Estado pela *idéia* do Estado - ou seja, a dominação de uma classe é substituída pela *idéia* de interesse geral encarnado no Estado. E substitui a realidade do Direito pela *idéia* do direito - ou seja, a dominação de uma classe por meio de leis é substituída pela representação ou idéias dessas leis como legítimas, justas, boas e válidas para todos." in CHAUI, Marilena de Souza. O que é ideologia? Editora Brasiliense, 1987. p.21 e 91 respectivamente.

"O capitalismo brasileiro assinala um caminho conservador de edificação do Welfare State e, através de todas as distorções que examinamos, especifica-o praticamente negando o bem-estar prometido pelo progresso econômico." (4). Em suma, Políticas Sociais tão distorcidas e, além do mais auto-financiadas (não-redistributivas) comprometem o próprio caráter social das mesmas, uma vez que servem mais para legitimar ideologicamente a ordem (além de reproduzi-la), do que para cumprir sua função verdadeiramente social. Não funcionam, portanto, para diminuir as desigualdades sociais ou para estreitarem a estratificação social, o que, em última instância seria o próprio objetivo de um Welfare State. Frente a tamanhas anomalias do "Welfare State" brasileiro, cabe-nos questionar a sua existência enquanto portador de tal função social. Se o aceitamos, temos que relativizá-lo!

4) DRAIBE, S. M. "O "Welfare State" no Brasil: Características e Perspectivas" in Ciências Sociais Hoje - 1989. São Paulo, ANPOCS - Vértice, 1989. p.41.

"Eu insisto em cantar
Diferente do que ouvi
Seja como for recomeçar
Nada há mas há de vir
Me disseram que sonhar
Era ingênuo, e daí?
Nossa geração não quer sonhar
Pois que sonhe, a que há de vir"

(Oswaldo Montenegro)

"Pero yo aún sigo cantando
Y lo voy a seguir haciendo
Una lección me dio la vida
Tenés que hacer lo que el corazón diga."

(Enanitos Verdes)

XI - BIBLIOGRAFIA BÁSICA

Constam dessa lista somente os principais textos que foram utilizados nessa pesquisa. Uma bibliografia bem mais abrangente pode ser obtida ao longo das notas de rodapé deste trabalho.

ACADEMIA DE CIÊNCIAS DA U.R.S.S. Brasil_____
Desenvolvimento Atual e Perspectivas. Moscou, 1986.

AZEVEDO, Sérgio de & ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. Habitação e Poder. Da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

BELLUZZO, L. A. G. & COUTINHO, R. (org.).
Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaio sobre a crise. São Paulo, ed. Brasiliense, 1982.

CARONE, E. A República Nova (1930 - 1937). São Paulo, DIFEL, 1982.

CARONE, E. A Terceira República (1937 - 1945). São Paulo, DIFEL, 1982.

DRAIBE, Sônia Miriam. "O "Welfare State" no Brasil: Características e Perspectivas" in Ciências Sociais

Hoje - 1982. São Paulo, ANPOCS - Vértice, 1989.

DRAIBE, S. M. (coord.) Brasil 1985. Relatório social do Brasil. Campinas, NEPP - ed. Unicamp, vol. II, 1987.

ESPING-ANDERSON, G. "*Power and distributional regimes*" in Politics and Society. U.S.A., Butterworth Publishers, 14 (2), 1985.

ESPING-ANDERSON, G. "As Três Economias do Welfare State" in Revista Lua Nova. nº 24, setembro de 1991.

FARIA, Vilmar & CASTRO, Maria Helena G. Política Social e Consolidação Democrática no Brasil. Campinas, 1988, mimeo.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo, Cia. Editorial Nacional, 1989.

HABERMAS, Jurgen. "A Nova Intransparência - A Crise do Estado de Bem-Estar Social e o Esgotamento das Energias Utópicas." Novos Estudos cebrap. São Paulo, 18:103-115, set.1987.

KARAVAEV, A. Brasil. Passado e Presente do "Capitalismo Periférico". Moscou, Edições Progresso, 1987.

KEYNES, KALECKI. Coleção "Os Economistas", ed. Abril, 1985.

PRADO Jr., Caio. História Econômica do Brasil. São Paulo, Círculo do Livro.

MARSHALL, T. H. "Cidadania e Classe Social" in Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

MARSHALL, T. H. Política Social, Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

MELLO, Marcus André B. C. The State, The Housing Question and Policy Formation in Brazil. E.U.A., 1987. Tese de Phd, University of Sussex.

MELLO, João Manuel Cardoso de. O Capitalismo Tardio. São Paulo, ed. Brasiliense, 1990.

MOTA, C. G. História Moderna e Contemporânea. São Paulo, ed. Moderna, 1987.

MOTA, C. G. (org.) Brasil em Perspectiva. São Paulo, DIFEL, 1984.

NEPP/UNICAMP "Sistema de Proteção Social no Brasil". Campinas, NEPP/Unicamp, setembro de 1991.

O'CONNOR, James. U.S.A.: A Crise do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

POLANUI, K. A Grande Transformação. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça. Política Social na Ordem Brasileira. Rio de Janeiro, Campus.

SILVA, Francisco de Assis & BASTOS, Pedro Ivo de Assis. História do Brasil. Colônia, Império e República. São Paulo, ed. Moderna, 1986.

STEINMO, Sven. "*Social Democracy vs. Socialism: Goal Adaptation in Social Democratic Sweden*" in Politics and Society. U.S.A., Butterworth Publishers, 16 (4) dez.1988.

TOURAINE, Alain. Palavra e Sangue. Política e Sociedade na América Latina. São Paulo, Trajetória Cultural/ed. Unicamp, 1989.