

APONTAMENTOS PARA UMA HISTÓRIA ECONÔMICA DO BRASIL NO PERÍODO 1920-50*

*Tamás Szmrecsányi***

1 — A crise do sistema capitalista e as novas relações econômicas internacionais

Os anos que vão do início da I Guerra Mundial até a época subsequente à II Grande Guerra, digamos de 1914 a 1949, podem ser encarados como o período de formação do capitalismo contemporâneo, da ordem econômica internacional em que atualmente estamos inseridos.

Esse foi, sem dúvida, um dos períodos mais movimentados em toda a história econômica, política e social da humanidade. Nele tivemos: a) duas guerras mundiais, cuja ocorrência mais do que “compensou” os anteriores “cem anos de paz”¹ que houve entre o término das guerras napoleônicas, em 1815, e o início da I Guerra Mundial, em 1914; b) várias revoluções e contra-revoluções, tanto políticas como sociais, entre as quais merece ser destacada aquela que deu origem à União Soviética; e c) uma Grande Depressão, entre 1929 e 1939, que acabou afetando todo o sistema capitalista não só dos países centrais, mas também dos países periféricos.

Sua história não é fácil de ser reconstruída e interpretada. Quanto mais recente o período, tanto maior a dificuldade de se fazer a sua história. No caso do período

* Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada ao Grupo de Estudos sobre História Social da Ciência no Brasil, coordenado pelo Prof. Shozo Motoyama, do Departamento de História da USP, por força da bolsa de pesquisa do CNPq nº 302195/81.

** Instituto de Economia da UNICAMP.

¹ Veja-se a respeito a síntese de Polányi (1944, cap. 1), este livro foi recentemente traduzido para o português e publicado no Brasil pela Editora Campus.

do em pauta, as dificuldades advêm, em boa parte, da falta de uma suficiente perspectiva histórica, uma perspectiva que só o transcurso do tempo é capaz de nos proporcionar. Nem todos os fatos são inteiramente conhecidos até hoje; numerosos personagens ainda estão vivos ou morreram muito recentemente; as análises disponíveis, além de pouco numerosas e bastante fragmentárias, nem sempre são suficientemente confiáveis.

Os problemas da síntese do que teria sido esse período começam pelos próprios limites cronológicos que lhe foram dados. Muitos estudos de história contemporânea tendem a excluir uma ou outra, ou até ambas as guerras mundiais. Essa exclusão costuma ser feita quer devido a uma alegada escassez ou deficiência dos dados e das informações disponíveis — já que se trata de eventos extraordinários, que tendem a gerar interrupções e descontinuidades nas séries estatísticas —, quer por puro preconceito — na medida em que se tender a considerar as guerras como aberrações dentro do processo histórico, cujo estado normal seria a paz. Uma variante mais sofisticada do referido costume consiste em tomar as guerras como marcos cronológicos ou “divisores de águas” dos períodos a serem estudados e em transformar a história das guerras numa disciplina à parte dentro dos estudos históricos. Embora seja muito cômoda, essa posição de modo algum pode ser aceita, já que ela tem o defeito de ser irrealista — quer em termos práticos, porque o capitalismo sempre prosperou em tempos de guerra; quer em termos teóricos, porque, ao separar os anos de guerra dos anos de paz, corre-se o risco de abstrair a própria unidade e continuidade da história, na qual se inserem normalmente tanto as guerras como a paz.

Por outro lado, devido às dificuldades apontadas há pouco, não existem ainda as condições necessárias para se poder aferir os processos e as transformações que se deram no período considerado como um todo. Muitos desses processos e dessas transformações ainda se acham em curso, estando sujeitos a interpretações contraditórias e/ou inoclusivas. Por isso, parece mais frutífero concentrar a análise em alguns eventos cruciais, e mais prenhes de conseqüências, como a I Guerra Mundial e a Revolução Russa de 1917, a crise de 1929 e a depressão dos anos 30, a II Guerra Mundial e a retomada do crescimento econômico dos países capitalistas — tanto centrais como periféricos.

A partir desses eventos, pode-se subdividir o período aqui analisado em duas fases, ou subperíodos: 1) as décadas de 10 e 20, caracterizáveis como uma fase de destruição da ordem econômica internacional herdada do século XIX; e 2) as décadas de 30 e 40, que correspondem à fase de construção de uma nova ordem econômica internacional — qual seja aquela em que ora nos encontramos.

Tanto uma como outra dessas fases tiveram as suas guerras e suas crises; em ambas houve alguns projetos (econômicos, políticos, e sociais) que não vingaram, ao lado de outros que conseguiram perdurar até o nosso tempo; cada uma delas apresenta a sua própria unidade e coerência internas. Vale a pena ressaltar, por outro lado, que aqui se está falando em destruição e construção da ordem econômica internacional e não do capitalismo. Este, na verdade, apenas se transformou durante o período, continuando “incólume” até hoje, apesar de todas as crises pelas quais passou. Nunca é demais lembrar a esse respeito que as crises são eventos perfeitamente

normais dentro do capitalismo, tão normais como os recorrentes surtos de prosperidade que a elas se sucedem.²

A I Guerra Mundial e os anos imediatamente posteriores a ela podem ser encarados, até certo ponto, como um simples prolongamento da situação vigente na segunda metade do século XIX. O conflito em si resultou, em última análise, das rivalidades imperialistas que foram se acumulando naquelas décadas e assumindo uma intensidade crescente nos primeiros anos de nosso século. Já os seus efeitos, exceto na Rússia e na Europa Central, foram muito menos destrutivos do que, por exemplo, os da II Guerra Mundial. As economias dos países beligerantes, particularmente as dos países vencedores, pouco sofreram durante o conflito, e a dos EUA até prosperou mais intensamente do que nunca. Além disso, os dez primeiros anos após o término da guerra foram dedicados em boa parte a tentativas (malogradas) de reconstrução da ordem econômica internacional anterior ao conflito.

Nesse sentido, o único caso excepcional era representado pela nascente União Soviética, país de dimensões continentais no qual estava surgindo um novo sistema sócio-econômico, desvinculado do, e até contrário ao, sistema capitalista dominante. Mas a Revolução Russa de 1917, da qual a URSS se originou, não deixou de ser igualmente o resultado de processos que vinham ocorrendo desde o final do século passado. Essa mesma característica pode ser constatada em relação aos vários países que surgiram, depois de 1919, das ruínas dos impérios alemão, austro-húngaro e otomano. Também o desenvolvimento capitalista do Japão, que se intensificou nesse período, tinha as suas raízes no século XIX, e até em épocas mais remotas. Já nas colônias remanescentes e nos países capitalistas periféricos da Ásia, da África e da América Latina, continuava a predominar, na década de 20, mais vigorosa do que nunca, a chamada economia primário-exportadora, que fora constituída durante as décadas anteriores.

Apesar de tudo isso, é inegável que a I Guerra Mundial e as suas conseqüências acabaram determinando a destruição da ordem econômica internacional herdada do século anterior. Essa ordem econômica teria desaparecido de qualquer maneira, mas provavelmente de forma mais gradativa. Coube à I Guerra Mundial precipitar os acontecimentos e, por isso, ela pode realmente ser considerada o final de uma época, embora não constituindo ainda o início de outra. Isso é algo que pôde ser constatado mais cedo e com maior clareza na União Soviética. Nos países capitalistas, tanto centrais como periféricos, ter-se-ia que esperar até a crise de 1929/30, a grande depressão dos anos 30, e a II Guerra Mundial.

Na década que se seguiu à I Grande Guerra, a maioria dos problemas econômicos do mundo capitalista foram condicionados, de um lado, pela situação vigente nos EUA e, de outro, pela que passou a vigorar nos países derrotados no conflito — principalmente, mas não apenas, na Alemanha. Os tratados de paz de Versalhes, que puseram termo ao estado de beligerância, retiraram desses países quaisquer

² Esse ponto de vista apóia-se nos clássicos trabalhos de Schumpeter (1939 e 1942)

condições de recuperação e de desenvolvimento de suas economias.³ Isso fez com que eles acabassem sucumbindo, primeiro a uma hiperinflação e depois a um desemprego pronunciado e generalizado. A situação de crise que daí resultou acabaria conduzindo esses países à adoção de regimes autoritários de direita. Por seu lado, e no outro extremo, os EUA foram, sem dúvida, os principais vencedores da I Guerra Mundial — talvez ainda mais do que da segunda, quando tiveram que compartilhar os frutos da vitória com a URSS. A economia norte-americana atingiu, nas décadas de 10 e 20, uma prosperidade sem precedentes. Ela constituiu o eixo em torno do qual se deu, primeiro, a rápida e efêmera recuperação das economias capitalistas centrais no início dos anos 20 e, segundo, a crise no final da mesma década e a prolongada depressão dos anos 30. Essa crise e depressão foram desencadeadas pelo craque da bolsa de Nova York, e a segunda só iria ser interrompida no final da década de 30 pelo advento da II Guerra Mundial.⁴

Os problemas das décadas de 10 e 20 não eram tão-somente econômicos, mas também — e talvez principalmente — sociais e políticos. Em boa parte, eles giravam em torno do malogro em estabelecer (ou restabelecer) um sistema estável de relações internacionais — quer políticas, através de um novo equilíbrio de poder entre os países capitalistas centrais, quer econômicas, mediante uma nova divisão internacional de trabalho desses países entre si e entre eles e os países periféricos.

O sistema de equilíbrio de poder, que existira antes da I Guerra Mundial, não pôde ser restabelecido por causa do desarmamento unilateral dos países derrotados no conflito. Esses países ficaram à mercê dos caprichos dos países vencedores — notadamente da França, cujas tropas chegaram a invadir a Alemanha em plena época de paz, a fim de garantir o pagamento das indenizações de guerra por ela reclamadas. Tratava-se de uma situação contra a qual os países derrotados só puderam reagir mais diretamente na década de 30, já sob a égide de regimes políticos autoritários e totalitários. Antes disso, o vazio de poder que surgira em decorrência dos tratados de Versalhes nunca chegou a ser preenchido pela Sociedade das Nações, criada após o conflito, com sede em Genebra. Essa entidade, que foi precursora da atual Organização das Nações Unidas (ONU), era ainda mais inoperante do que esta. Isso ocorria em parte porque os EUA, que foram os idealizadores de sua criação, nunca chegaram a nela ingressar e, em parte, porque sua atuação dependia de um consenso formal, algo simplesmente impossível de ser conseguido na prática.⁵

Já no domínio econômico, verificaram-se naquelas duas décadas a consolidação de um crescente autarcismo e o surgimento de obstáculos cada vez maiores ao comércio de mercadorias. Esta última tendência acabou dando origem a conseqüências aparentemente paradoxais, mas muito significativas a média e longo prazos. Foi

³ Esse fato foi apontado na época com muita lucidez por Keynes (1919). Ver os dois primeiros textos reproduzidos em Szmrecsányi (1978).

⁴ Veja-se a respeito o famoso livro de Galbraith (1954).

⁵ Este parágrafo inspirou-se em Polányi (1944), cap. II.

ela que contribuiu poderosamente para acelerar a internacionalização dos capitais produtivos e a expansão geográfica das atuais empresas multinacionais.

A curto prazo, entretanto, a crescente compartimentação das transações econômicas internacionais tinha a sua razão de ser e o seu reforço nas constantes crises de superprodução das economias capitalistas, notadamente no setor agropecuário, cuja oferta tendia a exceder cada vez mais a demanda efetiva. As décadas de 10, 20 e 30 foram a época das grandes crises do açúcar, da borracha, do trigo, do café, etc. A propagação dessas crises era facilitada pela crescente internacionalização dos capitais financeiros — uma tendência que já vinha ocorrendo desde o início do século passado e que faria com que os problemas econômicos de um país logo repercutissem nos demais, assumindo uma dimensão internacional e até mundial.

Por meio desse processo, todos os países vinculavam-se uns aos outros — desde as combalidas economias da Europa Central e Oriental, até o grande baluarte do capitalismo mundial que eram os EUA, passando pelas economias da Europa Ocidental, as quais tomavam dinheiro emprestado destes últimos para repassá-lo às primeiras. Todos — inclusive os países periféricos de outros continentes — faziam parte da mesma cadeia, cujos elos, em consequência, passaram a ser cada vez mais interdependentes, de modo que aquilo que ocorria num extremo logo acabaria afetando o outro, e vice-versa.

Só os efeitos políticos dessa situação é que foram diferentes conforme os países. Em praticamente todos os países europeus, a crise financeira acabou levando, mais cedo ou mais tarde, governos de direita ao poder. A principal diferença estava no fato de que, nos países derrotados da I Guerra Mundial e dotados de estruturas sócio-políticas mais frágeis, ela permitiu a ascensão de governos de extrema-direita, cuja atuação acabaria criando as condições desencadeadoras da II Guerra Mundial (Polany, 1944, cap. II).

Antes de passar a esta e aos anos que a sucederam, convém explicitar a natureza da crise de 1929 e mostrar por que os seus efeitos foram tão profundos e duradouros. O detonador dessa crise foi, como já se assinalou, o craque da bolsa de Nova York, cujas cotações haviam subido a níveis irrealmente elevados durante a década de 20, através de uma especulação financeira que, mais cedo ou mais tarde, teria que resultar exatamente no que aconteceu. Se a crise tivesse se limitado à bolsa de valores de Nova York, não teria havido maiores problemas. Afinal, crises semelhantes, provocadas pela especulação financeira, já haviam ocorrido antes com frequência, sendo até perfeitamente normais dentro do capitalismo. Em 1929, todavia, a queda dos preços das ações e dos títulos negociados pela bolsa de Nova York logo se difundiu para outras áreas de especulação financeira, notadamente para os mercados de matérias-primas e de produtos agropecuários, ou seja, para os mercados das chamadas “commodities”. Nesses mercados, a queda dos preços não era de origem meramente especulativa, mas tinha a sua contrapartida na realidade — isto é, na excessiva oferta de todos esses produtos.⁶

⁶ Este parágrafo e os subseqüentes basearam-se em parte na análise de Lewis (1949).

Em consequência disso, entre 1929 e 1930 — ou seja, no curto prazo de um ano — houve acentuadas baixas nos preços reais de todos esses produtos. As taxas de declínio variaram de 19% no caso do trigo e 20% no do açúcar até 43% no caso do café e 46% no da lã. Essa queda de preços, a qual não iria reverter-se nos anos subseqüentes, teve nos países capitalistas, tanto centrais como periféricos, os seguintes efeitos derivados: 1) a falência de numerosos produtores “marginais”, ou seja, daqueles produtores cujos custos de produção são apenas levemente inferiores aos preços do mercado; 2) a falência dos bancos que sustentavam esses produtores; 3) a redução geral dos investimentos, por causa do pessimismo generalizado de produtores e consumidores; e 4) a redução geral das importações e exportações, bem como dos empréstimos internacionais.

Não é necessário ir muito além para caracterizar a extensão e a profundidade da crise que logo se espalhou dos EUA para todos os países com os quais eles mantinham relações comerciais e/ou financeiras. Tratava-se de uma reação em cadeia, a qual só poderia ser interrompida através de um amplo acordo internacional (que não houve), ou então, dentro de cada país, por meio de uma crescente intervenção do Estado na economia (a qual acabou ocorrendo em todos eles). Essa intervenção poderia resolver, como de fato resolveu, diversos problemas internos a curto prazo, mas, num prazo mais longo, ela acabaria criando outros, pouco ou nada contribuindo para minorar a crise internacional — antes pelo contrário. A crise em questão só iria ter o seu desenlace, por sinal bastante trágico, através da II Guerra Mundial.

De qualquer modo e por tudo que foi visto até aqui, não constitui exagero afirmar que o nosso século e a época contemporânea realmente começaram, pelo menos em termos econômicos, não em 1900, 1914 ou 1919, mas em 1930. Essa constatação, que é válida para o mundo capitalismo como um todo e também para o Brasil, pode ser atestada pelo registro das seguintes mudanças básicas nas relações econômicas internacionais:

- a) o definitivo abandono do padrão-ouro, um dos pilares da ordem econômica internacional herdada do século XIX, primeiro pela Grã-Bretanha e depois também pelos EUA e demais países capitalistas, centrais e periféricos;
- b) a adoção generalizada de políticas econômicas nacionalistas, calcadas numa crescente intervenção do Estado na economia, com vistas a superar, ou pelo menos minorar, dentro das fronteiras de cada país, os efeitos da crise econômica mundial, especialmente no que se refere à manutenção dos níveis de renda e de emprego.

Essa estratégia do “salve-se quem puder” e do “cada um por si e Deus por todos” não se manifestou apenas e principalmente nos países capitalistas de regimes mais liberais. Ela se deu também, e com muita força, na URSS sob o nascente regime stalinista, mediante: 1) a instauração dos planos econômicos quinquenais; 2) o abandono da política de fomento à revolução mundial; e 3) a sua substituição pela política de construção do socialismo num só país. Essa política resultou num considerável avanço econômico, que se materializou principalmente através da rápida industrialização da URSS durante os anos 30, e num retrocesso político não menos considerável, representado pela instauração de uma rígida ditadura não do proletariado, mas

da burocracia estatal, um regime cujos traços dominantes se mantêm até hoje inalterados.

Na época em que isso estava ocorrendo na URSS, também a Alemanha, através da contra-revolução nazista, conseguiu liquidar o desemprego e a crise econômica. Ao mesmo tempo, todavia, o então novo regime político daquele país acabou liquidando igualmente muitas outras coisas, desde os direitos civis até a vida de milhões de pessoas. Nunca é demais lembrar a esse respeito que foram as ambições de hegemonia mundial do nazismo que conduziram a humanidade à II Guerra Mundial, a qual iria provocar a completa destruição da Alemanha e de boa parte da Europa, bem como dar origem ao surgimento e à consolidação da atual ordem econômica internacional.

Além disso, cabe registrar que estratégias intervencionistas e nacionalistas foram também adotadas pelos governos de países capitalistas periféricos, os quais, durante ou a partir da década de 30, passaram a intensificar seus processos de industrialização através da crescente substituição de suas importações. Isso se deu porque tais países deixaram de ter fácil acesso a essas importações devido à precariedade da situação de seus respectivos balanços de pagamentos. Em decorrência da forte queda de preços dos seus produtos de exportação, os referidos países deixaram de contar com as divisas necessárias para efetuar as importações requeridas para a manutenção de suas economias.

Durante a década de 30, ao mesmo tempo em que ia se deteriorando a situação econômica e política no plano internacional, a situação interna não só dos países capitalistas, mas também de alguns países periféricos (como o Brasil), se não chegou a melhorar, pelo menos deixou de piorar a partir de 1932/33. Em termos puramente econômicos, ela só chegou a melhorar significativamente, entre os países capitalistas centrais, na Alemanha nazista; em todos os demais, o desemprego da força de trabalho mantinha-se em níveis elevados e, na maioria dos ramos de atividades, a estagnação era quase total. A situação da indústria era melhor que a do Setor Primário, cujos preços continuavam a declinar inexoravelmente. Essa situação só veio a alterar-se substancialmente com o advento da II Guerra Mundial, a qual, não obstante todos os seus efeitos destrutivos, acabou dando início a um novo ciclo de crescimento das economias capitalistas — tanto centrais como periféricas —, um ciclo que iria manter-se não apenas inalterado, mas cada vez mais intenso, até o começo da década de 70.

A II Guerra Mundial representou, sem dúvida, um prejuízo à humanidade; mas ela foi também, indubitavelmente, muito benéfica para o desenvolvimento do capitalismo. Nesse sentido, os seus efeitos podem ser facilmente constatados na economia norte-americana, porém não só nesta. Ao custo de uma grande destruição de pessoas e de recursos materiais, ela acabou dando novo alento e nova força ao sistema, que saiu do conflito mais vigoroso do que antes. Nos países vencedores dessa guerra, o surto de crescimento econômico provocado por ela manteve-se depois do seu término, enquanto que nos países perdedores, como a Alemanha e o Japão, a expansão não tardou a reiniciar-se, em parte graças ao progresso técnico alcançado durante o conflito e em parte devido ao fato de a reconstrução da economia desses

países basear-se em equipamentos mais novos e mais produtivos do que os anteriormente existentes.

Do ponto de vista econômico, podem-se distinguir três estágios no desenvolvimento dos países capitalistas centrais desde o início da guerra até o final da década de 40. Esses três estágios giraram em torno de:

- a) um crescente rearmamento da Alemanha e do Japão a partir de 1938, acompanhado por preparativos correlatos de parte dos demais países capitalistas centrais e da URSS. Esse estágio se estendeu até fins de 1941;
- b) um esforço de guerra total por parte de todos os países beligerantes, o qual se estendeu desde o início de 1942 até o final de 1944. Esse estágio envolveu, além do ingresso dos EUA no conflito, uma mudança de estratégia de parte da Alemanha e do Japão, que tiveram que deixar de lado as suas táticas de guerra-relâmpago para enveredar por uma crescente e irreversível militarização geral de suas economias;
- c) um arrefecimento do esforço de guerra em 1945 e a subsequente reorientação das diversas economias para fins “pacíficos” (Milward, 1979, cap. II).

Em termos econômicos, a II Guerra foi uma época de intenso crescimento e de grandes transformações em todos os países capitalistas centrais, principalmente, mas não apenas, nos EUA. Embora com variações, esses processos também se refletiram no desenvolvimento dos países capitalistas periféricos. Além de absorver a grande capacidade ociosa que havia antes do conflito em todos os setores, essa expansão implicou novos investimentos produtivos, diretamente induzidos pelos governos dos países beligerantes. Com a guerra foi também rapidamente alcançado o pleno emprego da força de trabalho, cuja produtividade aumentou ao mesmo tempo consideravelmente. Tratava-se de uma situação na qual tanto os salários como os lucros estavam aumentando, ou seja, ótima do ponto de vista do crescimento das empresas e da economia como um todo. Nela não havia excesso de investimentos, visto que a própria guerra se encarregava de destruir rapidamente grandes volumes de capital físico.

Contrariamente ao que ocorrera no final da I Guerra Mundial, a economia de guerra não chegou a ser desmobilizada logo após o término do conflito. Em parte, ela foi redirecionada para fins civis, para o atendimento de setores consumidores, cuja demanda fora reprimida durante a guerra; este foi o caso da produção das indústrias de produtos eletroeletrônicos e de material de transporte. Mas ela foi também preservada e até ampliada, vindo a transformar-se no atual complexo militar-industrial, que passou a alimentar a “guerra fria” em geral e as suas manifestações mais “quentes” em particular — como foi o caso, por exemplo, da guerra do Vietnã. Este importante segmento das economias capitalistas centrais tem sido responsável pelo desenvolvimento de novas armas e de todo tipo de artefatos para uso militar, desde as bombas nucleares até os foguetes espaciais. Trata-se de um desenvolvimento que envolve grandes investimentos e que, por isso mesmo, é capaz de manter elevado o nível geral de atividades, pelo menos durante certo tempo.

2 — Relações da ciência com o sistema produtivo

O período aqui analisado transcorreu sob o signo da revolução científica engendrada pela física nuclear e de uma crescente interação da ciência com o sistema produtivo através da pesquisa e da inovação tecnológicas. Esta última característica aparece mais claramente a partir da I Guerra Mundial, durante a qual se tornou evidente a necessidade da ciência aplicada para a sobrevivência militar e econômica dos diversos Estados nacionais. Devido a isso, a primeira metade do século XX apresentou um desenvolvimento científico e tecnológico sem precedentes, o qual teve o dom de transformar por completo a nossa civilização.

Nos países economicamente mais desenvolvidos, a ciência e a tecnologia passaram a fazer parte da realidade cotidiana da maioria das pessoas, cujas atividades econômicas e sociais foram se baseando cada vez mais no crescente conhecimento e controle das forças materiais da natureza e do Universo. O advento da física atômica teve grandes repercussões em todas as ciências afins, desde a Astronomia e a Geologia até a Química e a Biologia. A combinação destas últimas duas levou ao surgimento da bioquímica, cujo desenvolvimento passou a contribuir poderosamente para o progresso da medicina e de numerosas atividades industriais.

Antes de examinar mais de perto a crescente integração entre a ciência e o sistema produtivo, cumpre passar em revista as principais inovações tecnológicas do período.⁷ Uma das mais importantes foi, sem dúvida, o motor de combustão interna, que permitiu desenvolver novos meios de transporte, tanto terrestres (autoveículos) como aéreos (aviões), cuja produção em série tomou grande impulso durante e por causa da I Guerra Mundial. A difusão generalizada do uso da energia elétrica também data desse período, contribuindo para gerar importantes alterações em todos os domínios da vida econômica e social, notadamente no campo das telecomunicações. Mas a sua principal criação foi indubitavelmente a energia atômica, da qual, até o momento, se conhecem melhor os efeitos destrutivos do que as possibilidades de uma utilização pacífica que está apenas começando. Igualmente fundamentais foram os avanços registrados na metalurgia, na indústria química — com o desenvolvimento dos chamados produtos sintéticos — e na indústria eletroeletrônica.

Todos esses processos não ocorreram por acaso, mas sim através do desenvolvimento proposital e sistemático da ciência e da tecnologia em entidades especializadas para tanto, mantidas pelo Estado e/ou pelas empresas. Tais entidades incluem, de um lado, os centros de pesquisa científica e tecnológica e, de outro, as instituições voltadas para o ensino e a assistência técnica. A criação, organização e multiplicação dessas entidades acabou provocando um avanço exponencial da ciência e da tecnologia, avanço este que pode ser “medido” através do número de novas descobertas e inovações.

⁷ Este parágrafo e o anterior foram derivados da análise de McKIE (1960).

O relacionamento entre a ciência e a tecnologia de um lado e o sistema produtivo de outro tornou-se ainda mais conspícuo durante a II Guerra Mundial. Esta, como já foi visto, teve um grande impacto sobre a economia em todos os países beligerantes e até sobre a dos países menos diretamente envolvidos no conflito. Boa parte desse impacto foi determinada pelo progresso tecnológico, induzido pelo vultoso dos investimentos de capital e pela necessidade de superar certos pontos de estrangulamento decorrentes da escassez de mão-de-obra qualificada e de determinadas matérias-primas de grande valor estratégico.⁸

A partir da II Guerra Mundial, os exércitos e os combates tornaram-se cada vez mais capital-intensivos. A produção de armamento moderno só passou a ser possível em países altamente industrializados e muito bem dotados não apenas de equipamentos produtivos, mas também — e talvez principalmente — de pessoal técnico e científico de alto nível. As inovações tecnológicas da época da guerra não se limitaram à indústria de armamentos, mas abrangeram também numerosos outros ramos produtores dos seus objetos e meios de trabalho. Tal foi o caso, por exemplo, das indústrias siderúrgica e mecânica, bem como da própria pesquisa científica e tecnológica subjacente a todos esses segmentos da indústria de transformação. As referidas inovações envolveram tanto numerosos novos produtos como diversos novos processos de produção. Na verdade, por causa dos longos prazos de maturação da pesquisa e também dos investimentos em novos processos e produtos, a maioria dessas inovações só chegou a atingir o estágio produtivo no final do conflito e, mesmo aí, apenas em alguns países. O caso mais conhecido é o da bomba atômica, mas não menos importante foi o dos aviões a jato, que só chegaram a ser produzidos em larga escala depois do término da guerra.

Em todos os países que participaram dela, o desenvolvimento da produção de armamentos obedeceu mais ou menos à mesma orientação. Procurou-se, em primeiro lugar, garantir o máximo de mobilidade às forças combatentes; isso levou, no extremo, à completa motorização do exército norte-americano. Conseqüentemente, boa parte da pesquisa tecnológica orientou-se para o aperfeiçoamento de equipamentos móveis e de veículos de todo tipo. Ao mesmo tempo, buscou-se também aumentar o poder de fogo e a precisão de tiro dos armamentos, o que conduziu à procura de melhores explosivos e propelentes. Em contrapartida a esta última tendência, procurou-se, simultaneamente desenvolver melhores meios de defesa — seja sob a forma de materiais mais resistentes, seja em termos de melhores instrumentos de detecção (como o radar) e de proteção (por exemplo, a artilharia antiaérea e os aviões de caça). Por outro lado, a já citada escassez de certas matérias-primas levou a pesquisa a preocupar-se com as possibilidades de conservação e de substituição das mesmas. Quanto a esta última, cabe mencionar o importante caso da borracha sintética, produzida e aperfeiçoada tanto nos EUA como na Alemanha, bem como dos

⁸ Este parágrafo e os subseqüentes basearam-se em Milward (1979), cap. VI.

sucedâneos de derivados do petróleo produzidos pelos alemães com base no carvão. Em todos os casos, as inovações não eram apenas de processos e de produtos, mas também de organização administrativa. Esta se tornava necessária devido às crescentes escalas de produção, e um dos seus efeitos mais importantes foi, sem dúvida, o aumento da produtividade do trabalho e do capital.

Grandes modificações ocorreram também a nível dos produtores de meios de produção, isto é, dos fabricantes de máquinas e equipamentos industriais. A indústria de máquinas-ferramenta foi um dos ramos que mais cresceu e mais se modernizou durante a guerra em todos os países beligerantes. Houve ainda grandes inovações fora da indústria de armamentos propriamente dita. Tal foi o caso, por exemplo, das indústrias química e farmacêutica, com a primeira dando origem aos modernos inseticidas (notadamente o DDT) e a segunda começando a produzir em larga escala as sulfamidas, os antibióticos e os anti-inflamatórios. Por trás de todas essas inovações encontravam-se sempre a atuação, ou pelo menos os incentivos, do Estado.

3 — Características e expansão do setor industrial brasileiro

O período aqui analisado marca o auge da industrialização substitutiva de importações. Como se sabe, a indústria de transformação sediada nas cidades e relativamente independente do setor agropecuário⁹ só veio a surgir no Brasil em meados do século XIX. Os primeiros estabelecimentos industriais que se instalaram no País não se destinavam a substituir importações; no começo, a indústria nascente constituía um mero apêndice e complemento da economia agroexportadora a cuja dinâmica se subordinava. Foi só a partir do final do século que ela começou a substituir importações.

Entre 1890 e 1950, esse processo apresentou:

- a) uma **fase inicial**, que se estende, “grosso modo”, da última década do século XIX ao início da I Guerra Mundial, durante a qual a substituição de importações se deu basicamente em decorrência da situação cambial e monetária do País, não tendo sido sobretudo influenciada por medidas de proteção tarifária. Tratava-se de uma substituição não intencional e esporádica;
- b) uma **fase intermediária**, impulsionada pela I Guerra Mundial, que se estende até o final da década de 20. Nessa fase, a substituição de importações passou a ser intencional, embora ainda não sistemática e nem formalmente promovida pela política econômica. O processo adquiriu maior consistência e uma dinâmica mais pronunciada, gerando grandes lucros no período.

⁹ Exclui-se, portanto, a agroindústria canavieira, que é quase tão antiga como o próprio País.

do da guerra e dando origem a consideráveis investimentos no após-guerra, investimentos estes que ampliaram e diversificaram a capacidade produtiva da indústria brasileira;

- c) **uma fase de aprofundamento e de maior diversificação**, desencadeada pela crise de 1929/30, e que se estende do início dos anos 30 ao começo da década de 50, passando pela II Guerra Mundial, cuja ocorrência marcou decisivamente o processo. Foi nessa fase que se deu a definitiva mudança do padrão de acumulação da economia brasileira, com a passagem do modelo primário-exportador para a industrialização intensiva, voltada para o atendimento da demanda do mercado interno. A mudança em questão não foi espontânea, mas induzida pela ação do poder público. Ou seja, nessa fase, a substituição de importações passou a ser intencional e promovida. Nisso reside não apenas a principal diferença entre ela e as fases anteriores, mas também a própria razão de ser das mudanças que viriam depois — consubstanciadas na chamada “industrialização pesada” — e que marcam, no início da década de 50, o advento da economia brasileira de nossos dias.

Portanto, o período que aqui nos interessa, entre 1920 e 1950, foi, acima de tudo, um importante período de transição, da economia agroexportadora do começo do século para a economia industrializada de nossos dias. Trata-se de um período cujo estudo é indispensável para quem quer que deseje entender o desenvolvimento da economia do Brasil contemporâneo. Um bom marco inicial para esse estudo é a I Guerra Mundial.

A eclosão dessa guerra submeteu a economia brasileira — na época ainda basicamente agroexportadora — a fortes pressões, propiciando a seu setor industrial novas e maiores oportunidades de substituir importações. Segundo vários autores, entre os quais Roberto Simonsen e Caio Prado Jr., essas oportunidades foram devidamente aproveitadas, gerando em consequência, ainda durante o conflito, um amplo e intenso processo substitutivo. Esse ponto de vista foi recentemente criticado, entre outros, por Warren Dean, segundo o qual, até 1917, o comércio ultramarino do Brasil pouco sofreu com a guerra, não resultando assim dela um maior surto de substituição de importações. Foi naquele ano que os EUA entraram no conflito e que, pouco depois, o Brasil acabaria tendo que fazer o mesmo. Com isso diminuiriam drasticamente não apenas suas exportações, mas também o afluxo de produtos importados. Ocorre, porém, que, no âmbito das importações, os maiores cortes se deram em relação aos bens de capital, aos combustíveis e às matérias-primas, sem os quais a indústria brasileira dificilmente poderia manter, quanto mais expandir e diversificar, a sua produção (Dean, 1969, cap. VI).

Em seu clássico trabalho sobre a substituição de importações, Albert Fishlow (1972) considera exageradas as críticas de Dean ao ponto de vista tradicional e mostra que, pelo menos com relação às indústrias de tecidos de algodão — o principal ramo fabril na época, a I Guerra Mundial constituiu uma fase de expansão da produção e, principalmente, de grandes lucros, já que nem os salários dos operários têxteis, nem os preços da matéria-prima acompanharam a elevação de preços dos produtos acabados. Os lucros daí advindos foram em boa parte reinvestidos após o tér-

mino do conflito, aumentando ainda mais tanto a produção como a substituição de importações.

O mesmo autor mostra ainda que fenômeno semelhante ocorreu em relação ao ferro-gusa, cuja produção mais do que triplicou entre 1915 e 1918. Além disso, durante os anos da guerra, houve o surgimento de um grande número de novas empresas industriais, as quais seriam responsáveis por nada menos do que um quarto do capital registrado constatado pelo Censo Industrial de 1920. Finalmente, o choque exógeno causado pelo conflito possibilitou, em todos os ramos da indústria, a absorção da capacidade ociosa que existia anteriormente, aumentando a produção e promovendo, graças à escassez de sucedâneos estrangeiros, uma maior substituição de importações.

Foi, portanto, em parte graças à guerra então recém-encerrada que a indústria brasileira chegou a seu primeiro censo oficial apresentando uma razoável auto-suficiência no que se refere à produção de bens de consumo. Tanto nos tecidos como nos produtos alimentares, a indústria do País já supria boa parte das necessidades do consumo interno, com as importações representando apenas 13,7 e 11,5% deste. Ou seja, parece não haver dúvidas de que durante a I Guerra Mundial ocorreu um grande aumento do consumo de produtos da indústria nacional. Nem a produção, nem a capacidade produtiva expandiram-se no mesmo ritmo, e isso fez aumentar tanto os preços dos produtos manufaturados no País como os lucros dos empresários industriais. Tanto estes como aqueles foram também consideravelmente impulsionados pelas exportações desses produtos e pela jornada de trabalho de 24 horas que passou a vigorar em muitos estabelecimentos industriais, sobretudo nos de São Paulo. Novas fortunas surgiram de uma hora para outra, e, quase de repente, a indústria adquiriu uma respeitabilidade comparável à das atividades agropecuárias e comerciais então ainda dominantes na economia brasileira.

As tendências que acabam de ser assinaladas não se mantiveram no pós-guerra. A produção têxtil, por exemplo, só se expandiu até 1922/23; durante o resto da década de 20, ela teve que enfrentar uma crescente concorrência por parte dos produtos importados. Em 1928, a participação das importações no consumo interno de tecidos tinha voltado ao nível que vigorava antes da I Guerra Mundial. A situação desse ramo industrial era particularmente difícil, devido aos investimentos feitos por seus empresários logo após o término do conflito. Tais investimentos deram-lhe, sem dúvida, uma maior eficiência, mas não maiores lucros. A mesma desaceleração do crescimento da produção industrial podia ser observada em outros ramos, sendo apenas parcialmente compensada pelo surgimento de algumas novas indústrias — produtoras de cimento, ferro e aço, e de celulose e papel, todos anteriormente importados na sua totalidade — e pelo aumento da produção de alguns poucos bens de consumo corrente, como vestuário e calçados.

O problema da indústria brasileira da época não estava na demanda interna, que se expandiu de modo bastante satisfatório durante a década de 20, mas no aumento das importações de produtos manufaturados, provocada pela queda dos preços dos mesmos no mercado internacional e pela valorização do mil-réis em decorrência das políticas de valorização do café. Entre as importações favorecidas por es-

sa conjuntura também se encontravam os bens de capital, e essas importações continuaram ocorrendo apesar de tudo e não obstante a crescente concorrência externa enfrentada pela indústria nacional. Tais importações iriam mostrar toda sua utilidade a partir da crise de 1929/30.

Nem a industrialização, nem a substituição de importações começaram no Brasil nos anos 30, mas é inegável que ambas tiveram um considerável e irreversível impulso a partir dessa derradeira crise da economia agroexportadora e das mudanças institucionais que foram sendo introduzidas pelo governo brasileiro a partir da Revolução de 1930 e da instauração do Estado Novo. Esses eventos acabaram tendo uma influência preponderante nos dois processos, e os seus efeitos não chegaram a ser anulados pelas tendências desencadeadas, de um lado, pela II Guerra Mundial e, de outro, pela “redemocratização” que houve no País após o encerramento daquele conflito. Por causa dessa influência preponderante, as décadas de 30 e 40 podem ser vistas como uma unidade, apesar dos importantes acontecimento que marcaram o transcurso das mesmas.

Como assinala Fishlow (1972), os efeitos da crise de 1929/30, embora profundos, foram rapidamente absorvidos pela economia brasileira, cujo Produto Interno Bruto (PIB), ultrapassou, em 1932, o pico alcançado em 1928, crescendo a partir daquele ano e até 1939 a uma taxa anual de 5,6% — ou seja, num ritmo mais rápido que o da década de 20. Esse crescimento acelerado foi induzido basicamente pela indústria, que se expandiu a uma taxa anual média de 8,6%, enquanto que a agricultura o fazia a uma taxa correspondente a metade daquela. O crescimento industrial em questão foi atribuído por Fishlow basicamente à redução — e portanto à substituição — das importações. Estas, em 1934, atingiam apenas metade do seu nível de 1929, mantendo-se estagnadas todo o resto da década. Mas o fator determinante da sua rápida substituição foi o considerável declínio do valor das exportações brasileiras.

Esse fator, nas palavras de Fishlow, desencadeou “a inevitável seqüência de controles cambiais, de aumento da proteção tarifária e, não obstante, de contínua deterioração das taxas de câmbio”, por meio da qual acabou se criando — como não poderia deixar de ser uma considerável ampliação da demanda pelos produtos da indústria nacional. Como assinala Fishlow, “A questão relevante é como essa demanda interna foi gerada, e não que ela tenha ou não existido”. No que se refere a esse ponto, Fishlow endossa as análises de Celso Furtado e outros autores que vinculam tal geração basicamente às políticas cafeeira e monetária postas em prática pelo Governo brasileiro após a Revolução de 1930.

O fator fundamental da industrialização nos anos 30 e 40 foi, portanto, o crescente isolamento do mercado interno do País, decorrente, de um lado, das baixas receitas de divisas proporcionadas pelas suas exportações (devido à depressão reinante no mercado internacional) e, de outro, da contínua desvalorização cambial, que encarecia enormemente os preços internos dos produtos importados — particularmente dos bens de consumo que tinham sucedâneos nacionais. Este último aspecto foi consideravelmente reforçado pela instituição de tarifas protecionistas em 1934. Conseqüentemente, mesmo com o declínio da demanda interna provocada

pela conjuntura internacional desfavorável, o mercado para a indústria nacional estava se ampliando. Isso pode ser constatado, por exemplo, em relação aos tecidos de algodão, cuja produção anual atingia, em média, 546 milhões de metros no quinquênio de 1925-29 e passou a 887 milhões de metros no de 1935-39, enquanto que o consumo dos mesmos passava de 651 a 888 milhões de metros no mesmo intervalo.

A diferença entre essas taxas de crescimento da produção e do consumo (5,0% e 3,2% respectivamente) constitui um indicador do grau alcançado pela substituição das importações. Esta costuma ser quantificada através do chamado **coeficiente de importação da oferta nacional**¹⁰, o qual, em termos percentuais, apresentou, no tocante aos tecidos de algodão, a evolução que segue: 1920, 13,7%; 1925, 15,4%; 1930, 8,1%; 1935, 3,3%; e 1939, 1,8%. Houve, portanto, uma substancial redução desse coeficiente no decorrer da década de 30. Essa redução foi substancial não apenas por causa de sua magnitude, mas também se se levar em conta a brevidade do prazo no qual ela foi conseguida. Fenômenos semelhantes, e até mais acentuados, podem ser observados no intervalo de 1925/29 a 1935/39 com relação ao ferro-gusa, cujo coeficiente de importação caiu de 22,9% a 0,8%; aos lingotes de aço, de 32,1% a 8,1%; ao aço laminado, de 96,2% para 81,5%; e ao cimento, de 89,6% para 10,5%.

Esses fatos todos não são desconsiderados por Dean (1969, cap. VII), o qual, entretanto, procura minimizar o significado dos mesmos, assinalando, de um lado, que a substituição de importações dos tecidos de algodão não constituía propriamente uma novidade daquela época e, de outro, que as de ferro gusa, aço, cimento e papel já haviam sido iniciadas antes dos anos 30. Há, todavia, um importante aspecto do processo que ele deixou perceber e cujo significado foi devidamente realçado por Fishlow: trata-se do grande diferencial entre as taxas de crescimento das indústrias produtoras de bens de consumo e das indústrias produtoras de bens de produção. A produção destas últimas cresceu bem mais depressa do que a das primeiras e também do que os seus respectivos níveis de consumo. Para alguns dos produtos que acabam de ser citados, pode-se constatar a evolução dos níveis de produção e de consumo internos na tabela apresentada a seguir.

Os ramos industriais cuja produção cresceu mais depressa na década de 30 foram os produtores de bens intermediários e de bens de capital. Os ramos produtores de bens de consumo, exceto os de consumo durável, já haviam, àquela altura praticamente completado seus processos de substituição de importações. Dessa defasagem entre as várias taxas de crescimento, pode-se derivar duas importantes consequências: 1) a alteração da estrutura industrial, com uma diminuição do predomínio dos ramos produtores de bens de consumo — geralmente menos capitalizados e de tecnologia mais simples —, e um conseqüente aumento da participação dos ramos industriais produtores de bens de produção; e 2) o aumento dos índices de con-

¹⁰ Esse coeficiente costuma ser representado pela relação $\frac{M}{M + P}$, na qual M = importações e P = produção interna.

centração industrial em São Paulo, cujo parque manufatureiro desde cedo se havia voltado para a fabricação de bens de produção destinados quer à agricultura de exportação, quer ao próprio setor industrial emergente.¹¹

PRODUTOS	MÉDIA 1925/29 (1.000 t)	MÉDIA 1935/39 (1.000 t)	CRESCIMENTO anual (%)
Ferro-gusa			
Produção	25,2	104,6	15,3
Consumo	32,7	105,4	12,4
Lingotes de aço			
Produção	14,8	84,2	19,0
Consumo	21,8	91,6	15,6
Aço laminado			
Produção	16,7	74,7	16,2
Consumo	441,2	404,6	(-0,9)
Cimento			
Produção	50,4	547,6	27,0
Consumo	483,6	612,0	2,4

Este último aspecto é analisado no próximo item do presente trabalho. Quanto à estrutura industrial, vale a pena reproduzir alguns dados censitários mais agregados, extraídos do já citado trabalho de Fishlow e referentes à distribuição percentual do valor de transformação industrial (VTI) — ou seja, do valor adicionado pelo setor industrial —, dados esses que são apresentados a seguir.

(%)

CATEGORIAS	1919	1929	1939	1949
Bens de consumo	80,2	75,2	69,7	61,9
Bens intermediários (insumos)	16,5	19,5	22,9	30,4
Bens duráveis (consumo)	1,8	2,1	2,5	2,4
Bens de capital (produção)	1,5	3,2	4,9	5,2

¹¹ A respeito da precocidade desse processo, veja-se o já clássico trabalho de Cano (1981).

No quadro acima, a estrutura industrial de 1929 foi estimada por interpolação linear, dada a não-realização de censos em 1930. Por trás desses dados, pode-se perceber não apenas o diferencial das taxas de crescimento dos vários subsetores da indústria de transformação, mas também uma intensificação do processo de acumulação de capital e uma não menos acentuada mudança tecnológica. Foram esses dois processos que tornaram possível a extensão da substituição de importações aos ramos produtores de bens intermediários e de capital e também a ocorrência de uma crescente diversificação dentro do subsetor das indústrias produtoras de bens de consumo. Essas transformações — como não poderia deixar de ser — tiveram a sua contrapartida na modificação da pauta das importações do País.

A substituição de importações que houve na década de 1930, contrariamente às que ocorreram antes e depois da I Guerra Mundial, acabou dando origem a uma estrutura industrial mais complexa do que a anterior. Uma estrutura, cuja ampliação, no início daquela década, se deu primeiro através da absorção das margens de capacidade ociosa, mas que, com o tempo, passou a ser crescentemente induzida através da realização de novos investimentos, apoiados e, até certo ponto, promovidos pelo Governo Federal.

Por outro lado, é preciso enfatizar que os valores monetários, subjacentes aos percentuais que acabam de ser apresentados, levam a uma subestimação do processo substitutivo ao longo do tempo. Isto porque eles deixam de registrar os aumentos de preços das importações em relação aos preços da produção interna. Ou seja, em termos reais (ou físicos), as importações na década de 30 diminuíram mais rapidamente do que se pode depreender dos seus valores correntes, inclusive quando estes são expressos em moeda estrangeira. Realçando o significado dessa constatação, Fishlow (1972) assinala que “na verdade, em nenhum período anterior a 1920, a redução do coeficiente de importações desempenhou um papel tão importante quanto na década de 1930”.

No início daquela década, tal como já ocorreu no final do século passado, criou-se uma grande defasagem entre o nível dos preços internos e o da taxa de câmbio. Essa defasagem iria manter-se, embora em menores proporções, durante toda a década de 30, tornando a desvalorização real da moeda brasileira bem maior do que a sua desvalorização nominal (expressa através das taxas de câmbio), e isso, acrescido à escassez de divisas da época, aumentou ainda mais a barreira à entrada dos produtos importados — ou seja, o grau de proteção aos produtos da indústria nacional, que rapidamente deixou de operar com capacidade ociosa, passando a requerer novos investimentos para poder continuar a atender satisfatoriamente a demanda do mercado interno.

A rapidez e o caráter não planejado do crescimento industrial na década de 30 acabaram provocando uma escassez de capitais e um ritmo lento de investimentos. Isso pode ser percebido através dos dados anteriormente apresentados, relativos ao consumo de cimento e de aço laminado, que tiveram índices de crescimento lento, e até negativo, no intervalo entre os anos 1925/29 e 1935/39. O mesmo comportamento pode ser observado nos índices de quantidade dos bens de capital importados. Com isso, o volume de capital por trabalhador permaneceu mais

ou menos constante nos anos 30. Os aumentos que houve na produção foram obtidos basicamente através da ampliação, do desdobramento e até do trespdobramento das jornadas de trabalho.

Dean (cano, 1981, cap. VII) procurou esmiuçar os fluxos e as origens dos investimentos ocorridos na época, principalmente dos que lastream a diversificação do parque industrial paulista. Ele mostra que, ao contrário do que ocorrera nas duas primeiras décadas deste século, durante os anos 20 e 30, a participação do capital estrangeiro nos novos investimentos industriais não teve maior importância. Os investimentos britânicos, por exemplo, que em 1923 montavam a 110 milhões de libras, só se expandiram significativamente nas indústrias de fósforos (Fiat Lux) e de fumo (Cigarros Souza Cruz), mantendo-se estacionários a partir de 1930. Por sua vez, os investimentos norte-americanos na indústria paulista, que perfaziam US\$ 45 milhões em 1933, também eram relativamente pouco expressivos, embora abrangessem um maior leque de atividades, desde a montagem de autoveículos com base em peças importadas (oficinas da Ford e da General Motors) até as indústrias agroalimentares produtoras de óleos e gorduras vegetais (notadamente a Anderson Clayton e a Refinações de Milho Brasil). Na verdade, durante a década de 30, houve um refluxo dos capitais estrangeiros investidos na indústria de transformação, especialmente nos ramos de tecnologia menos complexo e de menor densidade de capital. Os referidos capitais passaram a concentrar-se nos ramos mais capitalizados e de maior complexidade tecnológica. Além disso, nunca é demais lembrar que, logo após a crise de 1929/30, houve uma considerável fuga de capitais do País para o Exterior. Dessa forma, o grosso dos investimentos realizados na indústria no período pós-30 foi efetuado por empresários nacionais, do comércio e, principalmente, da própria indústria.

Os fazendeiros de café, aos quais se tem atribuído boa parte da formação do capital industrial nesse período, contribuíram muito pouco, em boa parte porque dispunham de alternativas bastante rendosas dentro do próprio setor agropecuário — tais como a cultura algodoeira, a pecuária bovina, a produção de alimentos para o consumo interno e, principalmente, a especulação fundiária, via loteamento das fazendas antigas e aquisição de terras nas áreas de expansão de fronteira agrícola —, seja no próprio Estado de São Paulo, seja nos estados vizinhos.¹²

Os investimentos feitos pelos industriais compreendiam, de um lado, o **reinvestimento de lucros** nas suas próprias empresas — isto é a acumulação de capital dentro de um determinado ramo de atividade — e, de outro, a **diversificação de atividades**, mediante investimentos em outros ramos, inclusive não industriais. Como a primeira modalidade tendia a ser limitada pelo tamanho do mercado (ainda bastante exíguo naquela época), a segunda foi (e continua sendo até hoje) uma prática bastante difundida em nosso meio. Isso revela, por exemplo, a razão de ser das vultosas aplicações financeiras feitas por industriais brasileiros na especulação imobiliária tanto urbano como rural.

¹² Uma boa descrição dessas alternativas é apresentada por Momreic (1953).

De um modo geral, o ritmo da acumulação de capital na indústria nacional foi bastante lento entre as duas guerras mundiais. Em termos de diversificação do parque manufatureiro, especialmente em São Paulo, as adições mais significativas eram representadas por empresas de pequeno porte, implantadas em ramos tecnologicamente diferenciados — como era o caso das indústrias de equipamento elétrico, máquinas-ferramenta, plásticos, autopeças, etc. — cuja importância iria crescer através do tempo. Muitos dos novos empresários eram de origem estrangeira e de camadas sociais relativamente modestas. A maioria das empresas por eles criadas eram do tipo familiar e fechado, outro traço decorrente do tamanho exíguo do mercado interno. Apesar disso, eram raros os ramos industriais em que havia genuína concorrência de preços. A oligopolização dos mercados tem sido uma característica da indústria brasileira desde o seu início.

Do ponto de vista das importações, o advento da II Guerra Mundial manteve praticamente inalteradas as condições vigentes na década de 30. Mas logo apareceu uma importante diferença do lado das exportações, cujos preços e valores foram aumentando rapidamente desde o início das hostilidades, propiciando, de um lado, a acumulação de divisas (um fato inédito na época) e, de outro, a intensificação do processo inflacionário (na medida em que os ingressos em moeda estrangeira tinham que ser logo convertidos em cruzeiros). Para essa intensificação também contribuiu a repentina escassez dos bens que ainda eram importados pelo País e cuja produção interna passou a ser de alto interesse.

Nessa época, a indústria brasileira já estava bastante traquejada na substituição de importações. Isso, além do surgimento (ou ressurgimento) da demanda externa pelos produtos manufaturados no País explica, pelo menos em parte, por que, apesar de todos os problemas advindos da diminuição e até da interrupção das importações de combustíveis, matérias-primas, e bens de capital, a indústria de transformação do Brasil continuou a crescer durante a guerra, embora a taxas menores do que na década de 30.¹³

Essa síntese, o impulso desse crescimento proveio: a) de políticas fiscais e monetárias do Governo Federal; b) da escassez e ausência de oferta competitiva externa; c) de aumento da demanda interna, proveniente da crescente urbanização e industrialização; e d) da demanda externa de alguns produtos industriais brasileiros por parte de outros países latino-americanos e também da África do Sul.

As divisas acumuladas durante a guerra foram consumidas após o conflito por importações, principalmente — mas não apenas — de bens de consumo. Houve também, na época, importações bastante significativas de bens de produção. Essas importações foram barateadas pela manutenção de uma taxa cambial supervalorizada em relação ao poder aquisitivo interno da moeda brasileira. A política cambial então em vigor pretendia ter um cunho antiinflacionário, mas, ao mesmo tempo, ela acabou contribuindo também para a redução de todas as exportações brasilei-

¹³ No período 1939/45, as taxas de crescimento anual do produto industrial alcançaram a média de 5,1%.

ras, exceto as de café, uma tendência que só viria a ser revertida em meados da década de 60.

Após o término da II Guerra Mundial, os coeficientes de importação do País voltaram rapidamente aos níveis vigentes na década de 30 e só não cresceram ainda mais devido ao esgotamento do estoque de divisas. Uma redução mais substancial das importações de produtos industrializados só iria ser alcançada a partir de meados da década de 50, através da chamada “industrialização pesada”, pela qual vieram a ser substituídas as importações dos bens de consumo duráveis e dos bens de capital. As condições para essa nova fase da industrialização substitutiva de importações já haviam sido criadas nas décadas anteriores, principalmente a partir de 1930.

4 — Metropolização e divisão regional de trabalho

O período a que se refere esta análise compreende as décadas durante as quais se deram no País o estabelecimento e a consolidação de um novo padrão de acumulação, crescentemente baseado nos setores urbanos e industriais da economia e cada vez mais voltado para as atividades de um mercado interno em franca expansão. Como se sabe, até o final dos anos 20, a economia brasileira fora predominantemente rural, correspondendo “grosso modo” ao modelo primário-exportador, no qual o setor agropecuário era o setor dominante que transmitia o seu dinamismo ao resto da economia, da qual a indústria constituía um mero apêndice. Nas décadas subseqüentes à grande crise de 1929/30, ela evoluiu para uma economia urbanizada e industrializada, na qual o setor agropecuário deixou de ser o setor dominante, nada perdendo, todavia, da sua importância em termos absolutos, no que se refere à geração de renda, de empregos e de divisas.

Essa evolução, já descrita por inúmeros autores, girou em torno da industrialização substitutiva de importações e de uma urbanização em boa parte ensejada e acelerada pela intensificação do êxodo rural. É claro, porém, que tanto a industrialização como a urbanização não tiveram início, mas apenas se acentuaram, a partir dos anos 30. Tratava-se de processos que já haviam sido anteriormente induzidos pela intensidade do crescimento das atividades agroexportadoras, em particular desde meados do século XIX.

A crescente industrialização a partir de 1920, além de determinar uma redefinição das relações do setor agropecuário brasileiro com o “resto do mundo”, deu origem a uma nova heterogeneidade entre as várias regiões do País, passando a integrá-la numa nova divisão de trabalho, desta vez a nível nacional. Ao mesmo tempo em que o setor agropecuário foi se especializando na produção de bens para o mercado interno, relegando a um segundo plano as atividades voltadas para as exportações e para a simples subsistência de sua força de trabalho¹⁴, a maioria dos bens de

¹⁴ Esses processos são examinados mais pormenorizadamente no item 6 do presente trabalho.

consumo e de produção que ele utiliza passaram a lhe ser fornecidos pelo setor industrial. Este, ao contrário do setor agropecuário, tende a concentrar-se em determinadas áreas e regiões, com isso estabelecendo determinadas relações de trocas entre as áreas rurais e urbanas e principalmente entre um (ou mais) pólo(s) relativamente industrializado(s) e uma periferia predominantemente voltada para a produção agropecuária. Dessa forma, vai surgindo e se consolidando uma divisão regional de trabalho, à medida que se aprofundam as relações de complementaridade entre o setor agropecuário e os setores urbanos e industriais da economia brasileira.

São relativamente pouco numerosos os estudos empíricos sobre as mudanças da divisão regional do trabalho no Brasil. Entre eles, pode ser destacada a contribuição de Francisco de Oliveira e Henri-Philippe Reichstul (Oliveira & Reichstul, 1973), que analisa as transformações estruturais da economia brasileira induzida pelo crescimento industrial da Região Sudeste e mais particularmente do Estado de São Paulo. Essa análise, baseada nos dados de contabilidade nacional levantados pela Fundação Getúlio Vargas, é feita em termos da atual divisão regional oficial do País, para os anos de 1939 e de 1947 a 1968.

Provavelmente devido ao alto nível de agregação espacial dos seus dados, o citado trabalho chega às vezes a conclusões algo apressadas, deixando de fazer a necessária distinção entre os aspectos espaciais e os aspectos setoriais das mudanças na divisão regional do trabalho, ensejadas pela concentração industrial em São Paulo. É o que ocorre, por exemplo, com a queda da participação do setor agropecuário no total da renda interna do País. Esse fenômeno é atribuído pelos referidos autores à “lei de decréscimo da importância relativa da agricultura, uma vez que esta já não é o setor dinâmico da economia”, enquanto que o setor industrial é visto por eles como “setor de ponta”, que “aumenta sua participação em detrimento da agricultura”.

Reagrupando alguns dos dados apresentados pelos mencionados autores, pode-se chegar a conclusões bastante diversas. Assim, no quadro apresentado a seguir, verifica-se que, embora a participação do setor agropecuário tenha diminuído em todas as regiões do País, essa redução nem sempre foi determinada por um maior dinamismo do setor industrial. Este, na verdade, só chegou a elevar substancialmente sua taxa de participação na Região Sudeste¹⁵, e esse aumento foi capaz, por si só, de determinar uma igual tendência a nível nacional. Em todas as demais regiões do País, o chamado “setor de ponta” foram os serviços e não a indústria. Esta chegou até a ter diminuída a sua participação no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste. O maior crescimento da participação do Setor Terciário em todas as regiões, exceto a Sudeste e a Sul, deve ser creditado não à industrialização, mas à intensidade do processo de urbanização — processo que nem sempre teve por contrapartida uma maior produtividade, motivo pelo qual muitos autores preferem caracterizá-la como “inchação” das cidades.

¹⁵ Na Região Sul houve um pequeno aumento, que acabaria sendo revertido posteriormente.

REGIÕES	ANOS	TAXAS DE PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL		
		Agricultura	Indústria	Serviços
Norte	1939	35,5	16,7	47,9
	1949	28,5	11,6	59,9
Nordeste	1939	39,3	13,7	47,0
	1949	39,5	13,1	47,5
Sudeste	1939	21,2	21,4	57,4
	1949	25,1	22,9	52,0
Sul	1939	41,3	15,8	42,9
	1949	41,8	16,7	41,5
Centro-Oeste	1939	60,9	8,8	30,3
	1949	55,9	6,8	37,3
BRASIL	1939	28,5	18,8	52,6
	1949	30,5	20,0	49,5

REGIÕES	ANOS	TAXAS DE PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL			TOTAL
		Agricultura	Indústria	Serviços	
Norte	1939	3,3	2,3	2,4	2,6
	1949	1,7	1,0	2,1	1,7
Nordeste	1939	23,0	12,1	14,9	16,7
	1949	18,7	9,4	13,8	14,0
Sudeste	1939	47,0	71,7	69,0	63,2
	1949	54,2	75,4	69,2	67,5
Sul	1939	22,2	12,9	12,5	15,3
	1949	22,2	13,5	13,5	15,1
Centro-Oeste	1939	4,5	1,0	1,2	2,1
	1949	3,3	0,7	1,4	1,7
BRASIL	(1939 e 1949)	100,0	100,0	100,0	100,0

Pode-se observar no primeiro quadro da página anterior que a importância relativa do setor agropecuário não diminuiu entre 1939 e 1949, diversamente do que iria ocorrer a partir da década de 50. O decréscimo só ocorreu de forma mais acentuada nas Regiões Norte e Centro-Oeste, tendo havido um aumento da participação do setor em todas as demais regiões e no Brasil como um todo. Naquele período de dez anos, portanto, deixou de se comprovar empiricamente a validade da chamada “lei do declínio do setor agropecuário”.

Em compensação, durante o mesmo período, registrou-se uma acentuada concentração regional da renda, como pode ser observado no segundo quadro. Trata-se de uma concentração que foi induzida não apenas pelo setor industrial, mas também pelo setor agropecuário.

Os dois quadros apresentados permitem constatar que se manteve inalterada, e até foi reforçada, a divisão regional de trabalho existente no País desde antes dos anos 30.¹⁶ Trata-se de uma especialização de atividades pela qual a Região Sudeste, e mais particularmente o Estado de São Paulo, fornece ao resto do País a grande maioria dos produtos industrializados de consumo corrente, recebendo em troca das demais regiões — diretamente ou através do comércio exterior — boa parte dos alimentos e das matérias-primas de que necessita para seu desenvolvimento. É importante frisar que se trata apenas de uma parte e não da totalidade e que, em vários casos e por diversos motivos, o setor agropecuário do Sudeste, mais particularmente o do Estado de São Paulo, graças ao seu maior dinamismo, chegou muitas vezes a substituir as importações de produtos agropecuários das demais regiões do País, passando até a competir com elas no abastecimento do mercado internacional. Isso ocorreu, por exemplo, com as produções de algodão e de cana-de-açúcar.

5 — Tecnologia das indústrias implantadas durante o período

Ainda está para ser escrita uma história do desenvolvimento tecnológico da indústria brasileira. As considerações que seguem foram derivadas e adaptadas de alguns poucos dados esparsos existentes na literatura disponível. Esses dados são extremamente fragmentários e só permitem uma visão muito impressionista do processo. Tal é o caso, por exemplo, do seguinte diagnóstico, apresentado no início da década de 50:

“Na época do censo de 1920, a maioria das atividades industriais eram de caráter relativamente simples, incluindo pequenas fundições e oficinas mecânicas, serrarias, curtumes e fábricas produzindo artefatos de cerâmica e de vidro, papel de embrulho, fósforos, sabão, cigarros, pro-

¹⁶ Veja-se a respeito o já citado trabalho de Cano (1981).

duto de toucador e farmacêuticos e alguns tipos de móveis e de vestuário. Algumas das mais importantes empresas atualmente¹⁷ em atividade já existiam naquela época, particularmente as do ramo têxtil, mas muitos dos maiores e mais significativos estabelecimentos industriais do presente foram fundados na década de 20, ou até mais recentemente. Nos anos 20, houve o surgimento das fábricas de aço, montagem de automóveis, equipamentos elétricos, pneumáticos, cimento, raio e produtos de milho. A década subsequente foi menos notável em termos de ramos inteiramente novos, embora nela tivesse aumentado a variedade de produtos químicos, metálicos e alimentos industrializados fabricados no Brasil. A indústria moageira de trigo expandiu-se, novas fábricas de raio iniciaram suas operações, e começaram a ser produzidos alguns tecidos de melhor qualidade que eram anteriormente importados. À medida que aumentava a produção de algodão, foram surgindo novas beneficiadoras e produtoras de óleos, dando início à produção de gorduras vegetais.¹⁸ A indústria de papel expandiu-se e melhorou a qualidade dos seus produtos, usando maiores quantidades de polpa importada. Entre os principais eventos da década de 40 encontram-se a inauguração da usina de aço Volta Redonda, da fábrica de polpa de celulose de Monte Alegre, de vários importantes estabelecimentos produtores de vagões ferroviários e diversos tipos de equipamentos industriais, de fábricas produtoras de pneus para bicicletas, vidro plano, inseticidas e fertilizantes.” (Wythe, 1955, p. 41).

De acordo com a mesma fonte, as principais características da indústria brasileira no início da década de 50 eram as seguintes: 1) maior concentração nos ramos produtores de bens de consumo, cujas empresas na época já supriam praticamente todo o consumo nacional; 2) especialização da maioria dessas empresas na produção de bens de consumo corrente, inclusive pelas classes de menor poder aquisitivo; 3) início substancial da indústria pesada, com a implantação de estabelecimentos integrados produtores de ferro e aço, artigos metálicos em geral, cimento e alguns produtos químicos industriais; 4) aumento da já considerável diversidade de máquinas mais simples produzidas no País; 5) importação de praticamente todos os bens de capital utilizados na indústria. “A pesquisa científica e tecnológica é ainda relativamente limitada. De um modo geral, o ‘know-how’ necessário ao estabelecimento de novos ramos industriais deve vir de fora, sob a forma de máquinas, fórmulas, técnicos, administradores, etc.” (Wythe, 1955, p. 41).

Essas características — que em parte permaneceram até hoje — podem ser melhor detectadas a nível de determinados ramos industriais, tais como a indústria têxtil, a siderurgia e as empresas “montadoras” e/ou “empacotadoras” implantadas por

¹⁷ Isto é, no início da década de 50.

¹⁸ Principalmente de margarina.

iniciativa de capitais estrangeiros ou em associação com eles. O primeiro desses ramos, um dos mais antigos do Brasil, passou por importantes transformações no período de 1920 a 1950. O mesmo se deu com o segundo, que é reconhecidamente um dos ramos básicos da indústria de qualquer país. Por sua vez, as indústrias citadas em último lugar acabaram dando origem a boa parte da atual estrutura industrial do País.

Foi durante a I Guerra Mundial que a indústria têxtil do Brasil pôde, pela primeira vez, explorar plenamente as potencialidades do seu mercado interno, sem maiores ameaças da parte dos seus concorrentes. Isso levou não apenas a um considerável aumento da produção dessa indústria, mas também ao surgimento de um grande número de estabelecimentos novos. Entre as 399 fábricas têxteis existentes em 1920, nada menos que 113 tinham sido implantadas nos cinco anos anteriores.¹⁹

Muitas dessas fábricas estavam localizadas no Estado de São Paulo, mas todas as maiores datavam de antes da I Guerra; apenas as tecelagens menores e as fiações independentes haviam sido criadas durante a guerra e nos meses imediatamente posteriores, graças às circunstâncias favoráveis então existentes — notadamente a liberação de mão-de-obra pela cafeicultura e o aumento da demanda dos tecidos produzidos no País. A volta dos tecidos importados no pós-guerra reduziu o mercado dessas fábricas e aumentou a concorrência no atendimento da demanda nacional, ao mesmo tempo em que diminuía a intensidade dessa demanda por causa da queda dos preços relativos dos produtos de exportação do País, notadamente do café. Essa situação levou os industriais a clamarem junto ao Governo Federal pela adoção de medidas protecionistas. Tais medidas, entretanto, só foram finalmente adotadas em 1929, quando a grande crise desencadeada naquele ano e que iria durar até 1932 impediu que o ramo se recuperasse de imediato.

A produção das fábricas maiores, do Rio e de São Paulo, sofreu cortes de 25 a 50%, enquanto que muitos estabelecimentos menores tiveram que cerrar suas portas, pelo menos temporariamente. O protecionismo alfandegário às empresas remanescentes foi ampliado através da proibição, a partir de 1931, da importação de novos equipamentos destinados ao ramo têxtil. Essa proibição foi renovada em 1934 e permaneceu em vigor até o final de 1937, virtualmente congelando as estruturas industriais vigentes e provocando, ao mesmo tempo, uma considerável estagnação tecnológica. Tal situação iria manter-se por mais uma década, devido à eclosão, em meados de 1939, da II Guerra Mundial.

Durante todos aqueles anos, a produção têxtil do País aumentou consideravelmente, seus preços eram satisfatórios, e os lucros mais do que satisfatórios obtidos à custa do sobretrabalho de homens e máquinas e também de matérias-primas, cujos preços no mercado interno não se elevavam na mesma proporção que os preços dos produtos finais. Tudo isso não impediu, entretanto, que o ramo têxtil voltasse a se

¹⁹ As informações apresentadas neste parágrafo e nos subseqüentes foram extraídas de Stein (1955, p. 439-446).

encontrar em crise ao término da II Grande Guerra, com uma capacidade de produção maior do que a demanda efetiva do mercado interno e sem condições de concorrer em pé de igualdade pela conquista de mercados externos. Em boa parte, à raiz dessa crise havia fatores de ordem tecnológica e administrativa, em particular a obsolescência do equipamento fabril e a deficiente organização da maioria das empresas. Os problemas daí resultantes foram exaustivamente caracterizados num estudo efetuado pela CEPAL em fins da década de 40. (Naciones Unidas apud Wythe, 1955, p. 43-4 e Albuquerque, 1982, 136-38 e 142-43).

Uma evolução bastante diversa pode ser constatada em relação à indústria siderúrgica, que passou por duas importantes transformações durante o período. A primeira delas teve início com a implantação, a partir de 1921, da produção integrada de ferro e aço em grande escala pela Cia. Belgo-Mineira, uma subsidiária do grupo ARBED, com sede em Luxemburgo. A segunda foi a construção e o início de operações da usina de Volta Redonda, pertencente à Cia. Siderúrgica Nacional, empresa pública criada pelo Governo Federal durante a II Guerra Mundial.

Esses dois estabelecimentos, na verdade, destacaram-se muito mais pelas suas escalas de produção e seus efeitos secundários, do que propriamente pela tecnologia que adotaram. A da Cia. Belgo-Mineira ainda tinha a peculiaridade, em termos internacionais, de estar baseada no uso do carvão vegetal, mas a da Cia. Siderúrgica Nacional só se diferenciava da de usinas congêneres no Exterior pelo fato de ter que usar, junto com o coque importado, carvão mineral nacional de qualidade inferior. Mas essa falta de maiores inovações em nada diminuiu a importância nacional a siderurgia implantada durante o período. Foi essa implantação que acabou criando as condições necessárias para a industrialização pesada que se iniciou na década de 50. Numerosas empresas consumidoras dos seus produtos e subprodutos puderam instalar-se no País a partir do seu surgimento, e, com isso, a industrialização brasileira adquiriu outro ritmo e uma nova qualidade.²⁰

Dentro do ramo siderúrgico, houve ainda outros acréscimos e mudanças de menor vulto do que os das duas empresas que acabam de ser mencionadas, mas de importância comparável a médio e longo prazos. Nas décadas de 20 e 30 surgiram em São Paulo e alhures vários estabelecimentos siderúrgicos pequenos e médios, pertencentes a empresas, cujas atividades principais eram exercidas em outros campos, notadamente na construção de máquinas e equipamentos industriais. Tal foi a origem de diversas fábricas de aços especiais que subsistem até hoje, cuja relevância na industrialização do País foi também considerável, inclusive do ponto de vista tecnológico, seja em termos da capacitação de mão-de-obra especializada, seja devido ao emprego de técnicas novas e não convencionais (fornos elétricos, redução direta, etc.).

²⁰ As considerações apresentadas nos dois últimos parágrafos foram baseadas em Wythe (1955, p. 44-45). Para um tratamento mais aprofundado da matéria, veja-se Baer (1970, p. 82-89 e 106-107), no qual se baseiam os dois parágrafos subsequentes.

Em termos setoriais, a principal contribuição tanto da grande como da pequena siderurgia foi a de ter tornado o País praticamente auto-suficiente em produtos de aço. Sem uma adequada oferta interna desses produtos, qualquer tentativa de industrialização autônoma do País ter-se-ia tornado mais problemática e até inviável. Trata-se de produtos, cuja disponibilidade é essencial para a expansão do sistema de transportes, de construção civil e do próprio setor industrial.

A expansão e a diversificação do setor industrial começaram a ocorrer de maneira mais significativa desde a década de 20, quando se instalaram no País as primeiras subsidiárias de grandes empresas estrangeiras. O espectro abrangido por tais estabelecimentos era o mais amplo possível, quer no que se refere às matérias-primas utilizadas, quer no que diz respeito aos seus vários produtos finais. Tratava-se inicialmente de meras linhas de montagem de componentes importados, acrescidos de um ou de outro insumo de origem local. O principal objetivo das empresas que instalavam essas fábricas era o de garantir a sua participação num mercado nacional em crescimento, aproveitando ao mesmo tempo os baixos custos locais de mão-de-obra e certas vantagens de caráter tributário. Também com relação à nacionalidade de origem era bastante grande a diversidade dessas empresas, mas, exatamente a partir da década de 20, começou a crescer mais significativamente a participação de empresas controladas por capitais norte-americanos.²¹

Em meados da década de 30 já havia no Brasil cerca de duas dezenas de subsidiárias de grandes empresas industriais dos EUA. Entre elas incluíam-se oficinas de montagem de automóveis, fábricas de equipamentos elétrico e mecânico, cimento, pneumáticos, e diversos bens de consumo não duráveis, cujo número e cuja variedade foram aumentando através do tempo. Esses estabelecimentos contribuíram, sem dúvida, para uma maior diversificação do parque fabril e para a incorporação de novas técnicas e processos. Tais contribuições, todavia, nem sempre foram positivas do ponto de vista do desenvolvimento da economia nacional, já que os referidos estabelecimentos muitas vezes operam com custos elevados, à base de insumos importados e, principalmente, de uma tecnologia também importada e freqüentemente mal adaptada às condições e necessidades do País. Por causa disso, o real significado da contribuição dessas empresas ao progresso técnico da indústria do Brasil é, para dizer o menos, algo bastante discutível.

6 — A reorientação do setor agropecuário

A reestruturação da economia brasileira a partir da crise do modelo primário-exportador não significou, como muitos pensam, o “começo do fim” da importân-

²¹ As informações constantes deste parágrafo e do seguinte foram extraídas de Wythe (1955, p. 46-47).

cia do setor agropecuário. Contrariamente ao que querem fazer acreditar os adeptos da chamada “lei do declínio secular da agricultura”, a importância do setor não apenas se manteve inalterada, como até aumentou sob vários aspectos. O que mudou através do tempo foram principalmente as suas funções produtivas.

Em vez de estar, como antes de 1920, predominantemente voltado para as exportações, para o autoconsumo de subsistência da população rural e para o abastecimento quase residual de uns poucos e geralmente pequenos centros urbanos, o setor agropecuário — sem deixar de alimentar a sua força de trabalho e a das cidades e sem deixar de exportar os seus excedentes — passou a atender uma crescente demanda interna por parte de numerosas cidades em rápida expansão e, principalmente, de um setor industrial cada vez mais amplo e diversificado, basicamente voltado para a transformação dos seus produtos.

Dentro desse contexto, a produção agropecuária do País teve um comportamento dos mais dinâmicos durante o período em pauta. Pode-se dizer até que, sem esse dinamismo, o novo padrão de acumulação, determinado pelo comportamento do setor industrial, não teria assumido as proporções e a intensidade que chegou a alcançar de 1930 em diante. Ou seja, sem o desempenho satisfatório das atividades produtivas do setor agropecuário, tanto a industrialização como a urbanização acelerada não teriam sido possíveis nos moldes em que se deram. Na verdade, foram em boa parte as transformações do setor agropecuário que condicionaram o ritmo e o caráter desses dois processos.

Nunca é demais acrescentar que a recíproca também foi verdadeira, isto é, que as referidas transformações foram, por sua vez, parcialmente engendradas e profundamente influenciadas tanto pela urbanização como, principalmente, pela industrialização ocorrida no País durante as décadas posteriores ao término da II Guerra Mundial. Foi devido a esses dois processos que o setor agropecuário do Brasil deixou de ser meramente rural e exclusivamente agrário. Ao subsistema de produção agropecuária foram se acrescentando outros, quase sempre localizados nas áreas urbanas. E, com o passar do tempo, a própria produção agropecuária acabou se industrializando.²²

Essa interdependência entre os setores agropecuário e industrial manifestou-se concretamente de várias maneiras e com diversos graus de intensidade através de processos como: a ampliação dos mercados internos de gêneros alimentícios e de matérias-primas agroindustriais, a expansão da fronteira agrícola e a multiplicação dos estabelecimentos agropecuários, o aumento e a diversificação da produção setorial, a substituição de culturas e atividades estagnadas por outras mais dinâmicas e a transformação das relações de trabalho e de produção.

Nem todos esses processos se acham devidamente quantificados nas estatísticas disponíveis. No campo da produção, por exemplo, muitas vezes essas estatísticas

²² Sobre essa perspectiva do setor agropecuário, veja-se Szmrecsányi (1977) e (1964).

deixam de registrar a expansão das atividades de subsistência, que são apenas parcialmente voltadas para o atendimento da demanda do mercado e que, portanto, também apenas parcialmente são contabilizadas nos dados de quantidades produzidas. Ao mesmo tempo, o sistema de preços, via de regra administrado pelo grande capital ou pelo poder público, seja para ampliação da receita de divisas e/ou para a redução de custos da produção industrial, freqüentemente tende a distorcer para baixo os índices de valor da produção agropecuária.

Tanto é assim que, se, em vez dos valores monetários, forem utilizadas quantidades físicas na aferição do produto dos vários setores, muito provavelmente a comparação entre os ritmos de crescimento do setor industrial e do setor agropecuário apresentariam resultados bastante diversos dos atualmente disponíveis. Nunca é demais lembrar a esse respeito que a relação de trocas entre os dois setores geralmente favorece o primeiro, seja devido ao maior vulto e o maior índice de centralização de seus capitais, da qual resulta um maior grau de monopólio na formação de preços dos produtos industrializados, seja por causa da intervenção do Estado que, via de regra, tende a proteger os interesses dos consumidores urbanos e do capital industrial.

Por outro lado, cumpre notar que a produtividade do trabalho, isto é, a produção por trabalhador, aumentou consideravelmente no setor agropecuário durante o período aqui analisado. Com efeito, a produção física desse setor no Brasil não cessou de crescer naquelas décadas, apesar da continuidade e da intensidade das migrações rural-urbanas e não obstante o baixo incremento relativo da força de trabalho nele empregada.

A crescente produtividade do trabalho na agropecuária do País aumentou a disponibilidade dos produtos de origem vegetal e animal por habitante, possibilitando um abastecimento relativamente satisfatório, não apenas de uma população urbana cada vez mais numerosa (em alguns casos, cada vez mais rica), mas também de um crescente número de indústrias transformadoras de seus produtos. Isso pode ser constatado estatisticamente no período em pauta — mas não antes, nem depois dele — tanto pela virtual ausência de importações sistemáticas de produtos agropecuários (com exceção do trigo, da borracha vegetal, e das frutas de clima temperado), como através da comparação entre a evolução dos preços internos desses produtos e a dos preços internos dos produtos industrializados e dos serviços.

Não se deve esquecer, por outro lado, o contínuo atendimento da demanda dos mercados externos, através do qual o setor agropecuário tem sido capaz de gerar a maior parte das divisas requeridas pela crescente urbanização e industrialização da economia brasileira. O fato de essas divisas nem sempre terem sido geradas em quantidades suficientes, impondo limitações à capacidade de importar do País, deve ser imputado menos a uma falta de dinamismo da produção agropecuária do Brasil, do que às condições de oferta e de preços normalmente vigentes nos mercados internacionais de produtos agropecuários. Convém lembrar a esse respeito que, durante boa parte do período em pauta, os referidos mercados estiveram estagnados, como foi o caso não apenas da década de 30, mas também dos anos da II Guerra.

7 — A crescente intervenção do Estado na economia

Todas essas transformações da economia brasileira — tanto as do setor industrial, como as do setor agropecuário — não teriam sido possíveis sem a contínua e sistemática intervenção do Estado. Essa intervenção foi se intensificando através do tempo, vindo a adquirir a sua atual consistência a partir da Revolução de 1930, cuja importância política e econômica precisa ser devidamente realçada.

A mencionada revolução, cujos efeitos sociais e institucionais são analisados mais adiante neste trabalho, constitui um evento central da nossa história recente. Isso se dá porque ela marca tanto o final do regime oligárquico vigente no País durante a primeira República, que tinha sua base material de sustentação na economia primário-exportadora, como o início do regime político burguês do Brasil contemporâneo, estribado numa economia em rápida industrialização e predominantemente voltada para o atendimento da demanda de um crescente mercado interno. Antes de examinar suas principais características, é interessante fazer uma rápida referência à década de 20, durante a qual ela se gestou.

Tomada em conjunto, a década em questão pode ser encarada como a época do apogeu da economia agroexportadora e como o estágio supremo da hegemonia política da burguesia cafeeira. Em termos sociais e políticos, a referida década foi um período de crises e de revoltas, as quais, embora tivessem sido aparentemente debeladas e superadas a curto prazo, foram aos poucos minando a solidez do sistema, que acabou sendo suprimido e substituído depois de 1930. Essas crises e revoltas tinham a sua raiz econômica em problemas oriundos do Exterior — isto é, das economias capitalistas centrais, às quais a economia brasileira se achava (como hoje) fortemente vinculada e que não estavam conseguindo reencontrar a sua prosperidade anterior à I Guerra — bem como do Interior, da crescente superprodução de café promovida pelos estímulos da política econômica governamental.

A rigor, durante toda a década de 20, a evolução (externa e interna) da economia do País apenas chegou a ser plenamente satisfatória nos anos de 1923 a 1928, quando houve, simultaneamente, uma considerável expansão das exportações — tanto em quantidade como em valor — e um grande afluxo de capitais estrangeiros — para fins oficiais e particulares, produtivos e especulativos — e quando também as importações apresentaram um grande incremento. Nos dois extremos da década, os principais indicadores do nível das atividades econômicas mantiveram-se deprimidos e oscilantes. Por trás de uma solidez aparente ocultava-se a fraqueza inerente a economias monoprodutoras e subordinadas às flutuações do mercado internacional.

Naquela época, a fraqueza da economia brasileira decorria em boa parte da força de suas classes dirigentes, que foram capazes de impor a sua vontade ao resto da sociedade e de subordinar a seus interesses a utilização de todos os recursos e instrumentos da política econômica governamental. Isso pode ser percebido, por exemplo, no alto valor dos estoques de café em poder do Governo, acumulados pela política de defesa do produto entre 1927 e 1929, valor este que atingia mais de 10% do PNB brasileiro no último daqueles anos. Mas, ao mesmo tempo, havia ainda outros fatores de fraqueza — devidamente apontados por Caio Prado Jr., Celso Furtado e

outros autores —, os quais acabariam levando a economia agroexportadora, mais cedo ou mais tarde, a um colapso e/ou a uma estagnação.

Um dos fatores em questão residia no caráter exógeno dos impulsos condicionantes da dinâmica do sistema, e sobre os quais, portanto, quer os produtores e comerciantes de café, quer o próprio Governo não tinham maior controle, exceto no que se refere às eventuais possibilidades de manipulação da oferta de café, decorrentes da grande participação brasileira na produção mundial. Essa falta de controle era particularmente notório em relação à demanda do mesmo produto e aos seus fatores determinantes. Na medida em que a referida demanda se tornava muito inferior à oferta, a manipulação desta perdia toda a eficácia. Foi exatamente o que acabou ocorrendo no final da década de 20, dando origem, pelo menos em parte, não só à crise cafeeira que se deu paralelamente à crise de 1929, mas também ao encaminhamento de sua superação no decorrer dos anos 30.

Dentro da mesma conjuntura, coube um lugar de realce à Revolução de 1930, a qual configurava uma ruptura — não apenas política e econômica, mas também social e cultural — em relação ao regime oligárquico vigente nas décadas anteriores. Nessa ruptura, a crise econômica mundial de 1929/30 desempenhou um papel decisivo. Mas ela não foi seu único nem seu principal fator determinante, na verdade, houve uma confluência de várias crises dentro da crise que acabou conduzindo à Revolução. Uma delas, a já citada superprodução de café, teria ocorrido de qualquer maneira, independentemente da evolução da situação internacional. Outra era a dívida externa do País, a qual, na época, vinha crescendo de forma cada vez mais descontrolada, ameaçando fazer submergir a economia nacional em compromissos financeiros impossíveis de serem cumpridos. Além disso, o próprio Estado oligárquico estava se decompondo internamente, dada a impossibilidade de se acomodarem as tensões e de se conciliarem os interesses divergentes das várias frações da classe dirigente. Tais tensões e divergências foram acentuadas, mas não criadas, pela crise econômica mundial e interna.

É forçoso reconhecer, no entanto, que a crise mundial teve um papel decisivo não apenas pelo fato de acelerar a crise interna e de provocar a definitiva inviabilidade da economia primário-exportadora, mas também porque acabou levando a uma consciência mais nítida dos problemas e das limitações do sistema econômico brasileiro da época. Essa maior clareza acerca da real situação do País, junto com as novas condições criadas pela crise econômica — mundial e interna — foi levando à adoção de novas estratégias governamentais por parte dos grupos políticos que ascenderam ao poder após a Revolução de 1930. Nos anos subseqüentes a esta foram se alterando tanto as funções como a estrutura do Estado brasileiro, criando-se ao mesmo tempo as condições para uma progressiva reelaboração das relações entre o Estado e a sociedade.^{2 3} O novo Estado que vai surgindo a partir de 1930 é um Es-

^{2 3} Este parágrafo e os seguintes foram baseados em Ianni (1971, cap. II).

tado essencialmente burguês, voltado para o desenvolvimento capitalista das forças produtivas nacionais, primordialmente com base no mercado interno. A Revolução de 1930, apesar de não ter resultado na imediata e completa liquidação do Estado oligárquico preexistente, implicou sem dúvida sua irreversível derrocada e substituição. Embora esse Estado oligárquico também constituísse uma modalidade de Estado burguês, a sua base material era fundamentalmente diversa da do Estado emergente do período pós-30. A organização do seus poderes políticos e econômico, em termos das relações de dominação e subordinação, era basicamente determinada pela economia primário-exportadora, por um sistema estreitamente vinculado ao Exterior, ao comando das economias capitalistas centrais.

Já no período de 1930 a 1937, e ainda mais acentuadamente após aquele ano e até 1945, os novos governantes do País foram adotando uma série de medidas econômicas não convencionais e de inovações político-institucionais, as quais acabaram dando origem a um novo padrão de relações entre o Estado e o sistema econômico, entre a economia nacional e o resto do mundo. É importante assinalar que essas medidas e inovações não resultaram de um plano preestabelecido e que, de forma alguma, refletiam qualquer disposição “estatizante” da parte dos novos detentores do poder político. Na verdade, os novos governantes do País foram respondendo paulatina e assistematicamente aos problemas e dilemas colocados por uma crise econômica e política persistente. Devido à profundidade dessa crise, tais problemas e dilemas não poderiam ser enfrentados ou contornados através da simples adoção das medidas e dos instrumentos de política econômica então existentes. A situação de emergência requeria tomadas de posição não convencionais.

Para ilustrar o que acaba de ser dito, nada melhor do que mencionar algumas das novas entidades governamentais instituídas entre 1930 e 1945. Logo após a Revolução, foi criado o Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio; dois anos mais tarde foi a vez do Ministério da Educação e Saúde. Ainda em 1931, foram criados o Conselho Nacional do Café e o Instituto do Cacau da Bahia, sendo que o primeiro desses foi transformado, em 1933, no Departamento Nacional do Café, do qual iria originar-se, já após a II Guerra Mundial, o atual Instituto Brasileiro do Café. No mesmo ano de 1933, foi também criado o atual Instituto do Açúcar e do Alcool. No ano seguinte (1934), foi a vez do Conselho Federal de Comércio Exterior, que funcionou até 1949, e que pode ser considerado o primeiro órgão de planejamento econômico governamental do País. Tratava-se, como diz bem Octávio Ianni (1971), da “primeira manifestação da tecnoestrutura estatal”. Por meio dele passou-se pela primeira vez da política de simples defesa e proteção de setores econômicos já existentes e em crise para a criação de novas condições, capazes de promover a expansão e a diversificação da economia nacional.

Depois do golpe do Estado Novo de 1937, do qual se voltará a falar mais adiante, a lista de novas entidades ampliou-se consideravelmente. Em 1938, surgem, entre outros, o Conselho Nacional do Petróleo e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; no ano seguinte, o Governo Federal instituía o importante Plano de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional. Em 1941, foi criada a já citada Companhia Siderúrgica Nacional, cuja implantação efetiva iria dar-se a partir de 1943.

Como se pode perceber através desta rápida (e incompleta) relação, as medidas governamentais adotadas na época alcançavam praticamente todas as esferas de atividades do País. Na maioria das vezes, tratava-se de medidas de emergência, formuladas e postas em prática para fazer frente a uma situação de crise econômica e política. Tais medidas eram necessárias e possíveis devido ao relativo isolamento do Brasil na economia internacional; primeiro por causa da depressão dos anos 30 e mais tarde em decorrência da situação de guerra.

As relações entre o Estado e a sociedade brasileira não se alteraram repentinamente e de uma só vez, tendo havido, na verdade, muitas marchas e contramarchas. Particularmente nos primeiros anos após a Revolução de 1930, tais relações permaneceram bastante indefinidas. Mas, à medida que o tempo foi passando e que a situação de crise se mantinha inalterada, o Governo foi levado a participar de forma cada vez mais direta e sistemática no desenvolvimento da economia do País. Esse desenvolvimento do Estado nas atividades produtivas foi se tomando cada vez mais amplo e irreversível, principalmente nos anos da II Guerra Mundial. Tratava-se de uma situação que não iria ser alterada nos anos subseqüentes.

8 — Da República Velha à República Nova

As décadas de 30 e 40 não apresentam a mesma unidade e continuidade que caracterizaram a de 20, a qual representou, como já foi assinalado, o auge da economia primário-exportadora e o estágio supremo do regime oligárquico comandado pela burguesia cafeeira. Em contraposição a essa década, os anos 30 e 40 configuraram épocas de acentuada crise econômica e política, tanto no âmbito mundial como no contexto da sociedade brasileira, épocas marcadas por importantes eventos históricos, transformadores da situação interna e internacional. Com relação a esta última, basta lembrar o início, o transcurso e o término da II Guerra Mundial; e, no que se refere à primeira, não se pode deixar de mencionar a instauração, desenvolvimento e derrocada do Estado Novo.

Por tais motivos, as décadas de 30 e 40 são difíceis de ser periodizadas e, conforme o critério adotado, suscetíveis de mais de uma periodização. Assim, em termos puramente econômicos, pode-se distinguir nelas: a) os anos de crise aguda, entre 1929 e 1932; b) os anos de recuperação, entre 1933 e 1939; c) os anos de guerra, de 1939 a 1945; e d) os anos de pós-guerra, entre 1945 e 1950. Já no que se refere ao regime político interno, temos: 1) a fase “experimental”, de 1930 a 1937, que foi uma época de crise política aberta e de um relativo vazio de poder; 2) a fase ditatorial do Estado Novo, entre 1937 e 1945; e 3) a fase democrática-liberal, de 1946 em diante.

Antes de prosseguir, cabe justificar a escolha do ano de 1950 como término do período aqui estudado. Essa escolha se deve a motivos tanto econômicos como políticos. Em termos econômicos, os últimos anos da década de 40 marcaram o término da reestruturação da ordem econômica internacional, em decorrência dos re-

sultados da II Guerra Mundial. No plano interno, aqueles anos configuraram uma fase de reaparelhamento e de renovação dos sistemas econômico e político. No plano político, a eleição de Vargas como Presidente em 1950 pode ser encarada como o início do Brasil de hoje, com todos os seus atuais problemas e contradições. Basta lembrar a esse respeito que o golpe de 1964, por meio do qual se instalou no poder o regime recém-extinto, fora ensaiado várias vezes no anos anteriores, constituindo, até certo ponto, uma consequência distante do suicídio de Getúlio em 1954. Em termos econômicos, o segundo Governo Vargas pode igualmente ser considerado o iniciador do Brasil contemporâneo, pois foi nele que se criaram as condições institucionais que tornaram possíveis as realizações do decantado Governo JK, até hoje celebrado em prosa e verso pelas mais diversas correntes de opinião. Foi, com efeito, no início da década de 50 que se gestou o atual padrão de acumulação da economia brasileira e que foram criadas algumas das entidades condutoras desse processo, tais como o BNDE, a Petrobrás e a Eletrobrás. Sem as referidas condições, a chamada “industrialização pesada” não teria ocorrido da forma pela qual se deu.

Voltando ao período que aqui nos interessa mais de perto, pode-se constatar que a Revolução de 1930, ponto culminante da crise econômica e política latente dos anos 20, efetivamente deslocou a burguesia cafeeira da sua posição de mando e de controle do Estado brasileiro. Contudo, nos primeiros anos após a Revolução, nenhuma outra classe ou fração de classe conseguiu ocupar o lugar que lhe pertencera, para transformar-se por sua vez no segundo hegemônico da República. Durante certo tempo, o poder do Estado foi objeto de acirrada disputa entre as diversas oligarquias regionais. Essa disputa, entretanto, travou-se num quadro político bastante diverso do de antes de 1930, em particular devido à participação de novos personagens na contenda, os quais, anteriormente, já se manifestavam de forma esporádica. Este era o caso particularmente da jovem oficialidade do exército (os **tenentes**) e das classes sociais urbanas.²⁴

A indefinição da referida disputa propiciou uma atuação relativamente autônoma às forças sociais que naquele momento estavam controlando o Estado, ou seja, à burocracia governamental. Dentro do ambiente conturbado da época, era ela que determinava a natureza da maioria das medidas que iam ser adotadas no contexto da política econômica e social. Com o tempo, essa atuação semi-independente da burocracia estatal acabaria destruindo as próprias bases do poder oligárquico, através do estabelecimento de instituições centralizadoras de âmbito nacional — como o Departamento Nacional do Café —, as quais passaram a substituir as instituições e os grupos de pressão regionais dentro do relacionamento do Estado com as várias forças sociais em luta. Assim, de certa forma, o Estado estava se antecipando a estas e assumindo a vanguarda no processo da constituição de classes sociais nacionais e de integração do mercado nacional sob a égide do capital industrial.

²⁴ A análise deste parágrafo e do seguinte baseia-se em Aureliano (1981, cap. III).

Mas, até 1937, tais processos ainda eram simples tendências, as quais só iriam concretizar-se daí em diante. O golpe de estado de novembro daquele ano pôs fim aos conflitos anteriormente referidos, instaurando uma ditadura sob o comando de Getúlio Vargas. Em consequência, liquidaram-se as poucas e frágeis instituições democráticas que haviam surgido com a Revolução de 1930, acelerou-se a destruição dos remanescentes oligárquicos do Estado anterior àquele evento, enquanto o controle do poder político — e, mais especificamente, da política econômica — passou definitivamente para os segmentos mais fortes da burguesia industrial, apoiados nas forças armadas e aliados a segmentos da classe média urbana.²⁵ Em termos políticos, tratava-se de um retrocesso, na medida em que do regime oligárquico em liquidação passou-se à ditadura burguesa; mas, em termos econômicos, o golpe de 1937 representou indubitavelmente um avanço, na medida em que criou as condições necessárias para uma maior e mais eficiente mobilização das forças produtivas sociais.

O regime instaurado no País após a “redemocratização” de 1946 pouco pôde alterar essa estrutura de poder, não obstante os objetivos declarados dos governantes que a promoveram. Octávio Ianni (Ianni, 1971, cap. III) detectou no Governo Dutra uma reorientação drástica das relações entre o Estado e a economia, com a passagem de uma política de desenvolvimento econômico auto-sustentado e de franco intervencionismo governamental para uma política de redução das funções econômicas do poder público e de descompromisso com a orientação nacionalista anterior. Essa reorientação e essa passagem realmente ocorreram no âmbito da formulação das diretrizes da política econômica. Mas, na prática, como o próprio autor reconheceu logo em seguida, o Estado brasileiro continuou a desempenhar basicamente os mesmos papéis decisivos na vida econômica e social do País. E nisso, aliás, nada mais fazia do que corresponder às exigências do estágio de desenvolvimento então alcançado pelas forças produtivas. Da mesma forma, a nível dos sistemas político e social, a reorientação que acaba de ser mencionada também foi de curta duração e de pequena profundidade. Tanto assim que, poucos anos mais tarde, o poder político acabou retornando às mãos do mesmo Getúlio Vargas que dele fora apeado em 1945.

9 — Os efeitos da Revolução de 1930 e o Estado Novo

A década de 30 representou uma importante etapa na definição dos rumos do capitalismo industrial no Brasil, tanto em termos econômicos como no plano político-institucional. Essa etapa, como já foi assinalado, não resultou de um programa preconcebido ou de uma atuação deliberada por parte dos governantes da épo-

²⁵ Como assinala Ianni (1971, cap. II), em cuja análise se baseia este parágrafo, o golpe de 1937 configurou uma vitória da cidade sobre o campo. Por meio dela, as classes sociais urbanas impuseram definitivamente seus interesses e sua mentalidade às forças internas e externas vinculadas à economia primário-exportadora.

ca. Ela se caracterizou, pelo contrário, por uma ausência de uniformidade na formulação da política econômica e pelo predomínio de uma orientação essencialmente pragmática por parte do poder público.

Entre as forças sociais que impulsionaram o desenvolvimento econômico a partir de então, cabe destacar a atuação dos grupos técnicos da burocracia estatal, de algumas elites políticas saídas da Revolução de 1930 e de segmentos da burguesia industrial. Nunca é demais ressaltar a convergência de orientação que houve entre esta, de um lado, e os militares e alguns expoentes do pensamento autoritário, de outro. Na prática, a partir daqueles anos, foi se criando, graças a essa convergência, um esforço mútuo entre as correntes que acabam de ser citadas, baseado numa visão conceitual acerca da necessidade de uma crescente intervenção do Estado na vida econômica e social. Tal intervenção era vista como único meio de se corrigir e evitar as “distorções” inerentes ao momento de crise que se estava vivendo.²⁶

Os anos 30 foram, portanto, uma época de diferenciação de interesses e de redefinição das alianças políticas no contexto da classe dominante. Alianças que promoveram a união e/ou o confronto de diversos segmentos da burguesia industrial com os altos escalões da burocracia estatal e das forças armadas. Foi nessa situação que acabou se materializando a relativa autonomia do Estado brasileiro face aos diversos grupos de interesse em litígio — uma autonomia que levou, de um lado, à federalização da política cafeeira (anteriormente conduzida pelas oligarquias paulista e mineira) e, do outro, à adoção de políticas monetárias e fiscais francamente industrialistas. A centralização política que acompanhou o processo, particularmente a partir do golpe de estado de novembro de 1937, promoveu a consolidação de uma ampla e poderosa burocracia estatal, a qual, por sua vez, foi se diferenciando internamente à medida que o mesmo processo se dava a nível da sociedade inclusiva.

O Estado centralizador do poder político e intervencionista na ordem econômica constituía uma manifestação particular do Estado autoritário, então em grande voga na Europa e também em outros continentes, inclusive na América Latina. O autoritarismo transparecia claramente no regime que vigorou entre 1937 e 1945. Subjacente a ele estava se delineando uma nova forma de organização social, cuja implantação foi se dando paralelamente à ampliação e diversificação da burocracia estatal. Dentro dela, o Estado passou a ser usado conscientemente como meio de integração das diferentes classes sociais, como árbitro dos conflitos entre os vários grupos de interesse.

Esse “novo” Estado implicou o término do sistema tradicional de dominação anterior a 1930, que refletia exclusivamente os interesses das oligarquias agroexportadoras comandadas pela burguesia cafeeira paulista. O surgimento e a consolidação desse Estado foram etapas do processo de incorporação à vida pública de grupos e camadas sociais mais diretamente envolvidos com o novo padrão de acumulação e de diferenciação da economia brasileira. A relativa autonomização do Estado e o

²⁶ Todo esse item inspirou-se na análise de Diniz (1981).

realinhamento das forças sociais em conflito representaram o desfecho de uma crise política e ideológica que vinha se desenvolvendo desde o início da década de 30.

A maior autonomia alcançada pela burocracia estatal, principalmente — mas não apenas — no período de 1937 a 1945, viabilizou o avanço das forças sociais antioligárquicas, eliminando concomitantemente as suas correntes mais radicais (lideradas por alguns dos **tenentes**). Ou seja, ela viabilizou a mudança da estrutura de poder sem contestação às suas bases de sustentação, que residiam — naquela época como hoje — na economia capitalista em transição. Devido a isso, a alegada hegemonia do Estado precisa ser devidamente qualificada: o regime do Estado Novo deve ser visto como um meio de se canalizar para dentro do aparelho estatal tanto os conflitos como os interesses heterogêneos dos grupos dominantes da sociedade brasileira.

Também no Estado autoritário sempre existe alguma heterogeneidade e complexidade que o tomam um sistema internamente diferenciado e não uma entidade monolítica de estrutura de decisão. Trata-se de um sistema que não surge no vazio, mas que se realiza dentro de certa continuidade histórica. O regime do Estado Novo, da mesma forma que o regime instaurado em 1964, não implicou uma completa ruptura de experiência liberal preexistente — no caso, a que caracterizou os anos de 1930 e 1937. Na verdade, muitas de suas características já estavam contidas no regime híbrido implantado após a vitória da Revolução de 1930.

Da mesma forma, ele não desapareceu de uma hora para outra, com a sua derrubada em 1945. Antes pelo contrário, muitos dos seus traços acabaram permanecendo quase inalterados até hoje. Por esses motivos, o Estado Novo de modo nenhum pode ser analisado como um momento à parte na história recente do País, como algo desligado do conjunto das mudanças que ocorreram ao longo do período de 1920 a 1950. Dentro desse período existe, sem dúvida, uma certa continuidade básica, a qual, não obstante os cortes de 1930, 1937 e 1945, de forma alguma pode ser desconsiderada.

10 — A centralização governamental e seus aparatos institucionais

Medidas econômicas de tipo intervencionista já vinham sendo adotadas pelos governantes brasileiros desde antes da década de 30. Pelo menos a partir do início do século XX, o poder público do País passou a elaborar e a pôr em prática diretrizes cada vez mais abrangentes e mais eficazes para enfrentar os problemas que iam surgindo com a expansão e a crescente complexidade da economia primário-exportadora. Mas foi somente após o colapso dessa economia, no início dos anos 30, que as referidas medidas adquiriram um caráter mais sistemático e centralizado, passando a afetar todos os domínios da vida econômica e social do País. Essa tendência iria acentuar-se ainda mais com o advento da II Guerra Mundial.²⁷

²⁷ Os parágrafos que seguem baseiam-se na análise de Ianni (1971, cap. II).

A nível do sistema sócio-econômico, o advento desse conflito colocou o Brasil diante de problemas como os seguintes: 1) a repentina redução do fluxo de exportações, devido ao isolamento de alguns dos mercados externos mais importantes, em consequência do que foram se acumulando estoques não vendáveis e houve uma brusca baixa de preços dos produtos exportados mais significativos, notadamente do café; 2) a súbita escassez de produtos essenciais habitualmente importados, principalmente de combustíveis como o carvão e os derivados de petróleo, para não falar das máquinas, equipamentos, matérias-primas e demais insumos necessários à produção industrial; 3) o rápido aumento da demanda, e dos preços, do material bélico e de certos produtos estratégicos básicos para a mobilização militar (caso de certas matérias-primas como a borracha, os cristais de rocha, etc.); e 4) a deflagração e a aceleração de um surto inflacionário sem precedentes, com o conseqüente agravamento da situação econômica e social dos assalariados, particularmente do operariado urbano.

Esses problemas, além de consideráveis, eram prementes e exigiam rápidas medidas por parte do Governo. Mesmo antes da entrada do País no conflito, a situação vigente já dera origem a uma “economia de guerra”. A redução do comércio exterior a níveis insignificantes fez surgir, de uma hora para outra, uma série de questões econômicas, financeiras, tecnológicas, administrativas, sociais e políticas que requeriam uma pronta e profunda atuação de parte dos poderes constituídos. Foi nesse ambiente que se criou em 1942 a chamada Coordenação da Mobilização Econômica, entidade que logo assumiu o caráter de um verdadeiro superministério e que acabou absorvendo inclusive boa parte das atribuições do já citado Conselho Federal do Comércio Exterior.

Durante os anos de guerra, a Coordenação da Mobilização Econômica interveio nas mais diversas questões, desde a mobilização de trabalhadores para a reabertura dos seringais nativos da Amazônia — a chamada “batalha da borracha” — até a fixação dos níveis de salário mínimo nas diversas regiões do País, passando pelo planejamento da organização, expansão e diversificação da produção industrial — atribuição do seu Setor de Produção Industrial (SPI). Através de sua atuação, pouco a pouco, tanto a idéia como a prática do planejamento econômico passaram a ser incorporadas à formulação e à execução das políticas governamentais, criando-se “*ipso facto*” as condições para o surgimento e a consolidação de uma “tecnocracia estatal”. Esta, como se vê, não surgiu apenas no pós-guerra, nem foi uma criação do decantado Governo JK.

A constituição e a atuação dessa tecnocracia, ou tecnoburocracia, emergente não foram recebidas com tranqüilidade por todos os segmentos da classe dominante. Particularmente, não o foram por aqueles mais vinculados aos interesses norte-americanos, cuja influência no Brasil cresceu enormemente durante e em decorrência da II Guerra Mundial. Surgiu, em consequência, com o apoio dos referidos interesses, um começo de oposição à crescente participação do Governo na economia. Essa oposição, que foi crescendo através dos anos, teria sido, segundo Octavio Ianni, um dos fatores, se não determinantes, pelo menos auxiliares da derrocada do Estado Novo em 1945.

O novo regime, instaurado após a “redemocratização” de 1946, fez o possível para destruir a estrutura institucional criada nos 15 anos anteriores, e em particular durante o Estado Novo. Seu êxito, porém, foi apenas parcial, principalmente por causa do já citado estágio alcançado pelo desenvolvimento das forças produtivas sociais. A simples manutenção desse estágio requeria uma forte e constante presença do Estado na economia. Isso acabou se comprovando já em 1947, quando, com o rápido esgotamento das reservas cambiais acumuladas durante a II Guerra, o Governo teve que intervir a fundo no comércio exterior.

11 — A questão social e o nacionalismo

Ao mesmo tempo em que se realça o caráter inovador das estratégias governamentais adotadas a partir de 1930, cabe registrar que nem os problemas que as suscitaram, nem os grupos sociais que promoveram a sua adoção eram criações daquela época. Os problemas que a economia brasileira estava enfrentando no início daquela década já haviam aparecido anteriormente, embora de forma bem mais atenuada. Sempre com “ajuda” externa, essas primeiras manifestações dos mesmos puderam ser enfrentadas e equacionadas por governos fortemente comprometidos com a sustentação da economia primário-exportadora, base do sistema sócio-político então vigente.

No bojo dessa economia, foram se formando, a partir do final do século passado, grupos sociais com interesses distintos do padrão dominante, em decorrência de uma incipiente industrialização, do crescimento do Setor Terciário e da própria urbanização. Tais grupos incluíam, de um lado, a burguesia e o proletariado industriais e, de outro, uma crescente classe média urbana, cada vez mais desvinculada das atividades agroexportadoras propriamente ditas. No âmbito desses grupos, começou a surgir aos poucos uma nova estrutura econômica e social, diferente e mais complexa do que a da sociedade agrária inclusiva. Foi nesse ambiente urbano que, durante a década de 20 e até antes, se deu o aparecimento de uma série de novos movimentos políticos e culturais que ajudaram a criar as condições para a eclosão da Revolução de 1930, da qual eles participaram ativamente, dando-lhe, entre outros, o seu tom nacionalista. Como não poderia deixar de ser, foram também esses mesmos grupos que mais se beneficiaram das transformações sociais e econômicas engendradas a partir dela.²⁸

Entre 1930 e 1945, o nacionalismo passou a ser um elemento importante nos debates políticos e econômicos, nos discursos dos governantes, nas diretrizes constitucionais e na própria atuação do Estado e dos grupos sociais dominantes. As forças políticas surgidas após a derrocada do poder oligárquico de antes de 1930 estavam motivadas para propor novas soluções aos problemas da sociedade brasileira. O mo-

²⁸ Também este item baseia-se em boa parte na análise de Ianni (1971, cap. II).

vimento tenentista das forças armadas, a crescente burguesia industrial, setores mais politizados do proletariado e os vários grupos da classe média urbana estavam todos, de uma forma ou de outra, identificando a solução de seus problemas com propostas e estratégias de cunho nacionalista.

O nacionalismo em questão já vinha sendo difundido nos meios sociais urbanos pelo menos desde a I Guerra Mundial por diversas correntes artísticas e intelectuais. Após a Revolução de 1930, ele se tornou socialmente respeitável e até passou a ser oficialmente estimulado pelas autoridades constituídas, tornando-se um componente explícito do universo sócio-cultural e político-econômico das mesmas. O nacionalismo econômico, ao qual ainda se voltará neste trabalho, tornou-se progressivamente um elemento fundamental tanto do pensamento como da atuação do Governo e dos principais empresários brasileiros da época. Boa parte da política econômica das décadas de 30 e 40 refletia os interesses e aspirações nacionalistas da nova classe dirigente. Esta procurou deliberadamente reformular e superar a dependência externa que caracterizava a economia brasileira daquele tempo, através de uma crescente industrialização voltada para o atendimento do mercado interno.

Um dos elementos centrais dessa política econômica estava na legislação trabalhista que foi sendo instituída no período de 1930 a 1945, com o objetivo de sistematizar e regulamentar as relações de produção entre as classes sociais urbanas. O propósito da referida legislação era fundamentalmente o de pacificar as relações entre os vendedores e compradores da força de trabalho no meio urbano, isto é, nos Setores Secundário e Terciário da economia, com a exclusão, portanto, do setor agropecuário. Também nesse caso, as raízes do problema remontavam ao passado, principalmente à I Guerra Mundial e aos anos imediatamente posteriores a ela, quando se intensificaram as reivindicações, os movimentos e as lutas sociais do operariado urbano.

Até 1930, havia predominado no Governo e entre os próprios empresários urbanos uma concepção oligárquica de poder e de mando face a essas manifestações de intranquilidade social. As leis trabalhistas que então vigoravam, além de poucas numerosas, eram principalmente de caráter repressivo. Afinal, não foi por acaso que o Presidente Washington Luis fez uma declaração que iria ficar famosa: a de que a questão social era um “problema de polícia”. Depois a Revolução de 1930, com a nova força alcançada pelas classes sociais urbanas, essas condições teriam que ser alteradas, mais cedo ou mais tarde, de uma forma ou de outra.

A legislação trabalhista que acabou sendo adotada — e que, em boa parte, ainda se encontra em vigor atualmente — visou, acima de tudo, estabelecer a harmonia entre empregados e empregadores. Tratava-se (e ainda se trata) de uma legislação essencialmente autoritária, que procurava impor a chamada “paz social” através de uma política de controle e de dominação das atividades e da organização do crescente proletariado urbano. Essa legislação foi em boa parte um produto do Estado Novo, que assim procurou, e conseguiu, atrelar os sindicatos operários ao sistema político-administrativo estatal.

Mas, ao mesmo tempo, ela não foi apenas isso, na medida em que também acabou atendendo a uma série de antigas reivindicações econômicas e políticas do operariado, tais como: a) o salário mínimo; b) a jornada de trabalho normal de oi-

to horas diárias; c) o repouso semanal remunerado; d) a concessão de férias remuneradas; e) a proibição do trabalho noturno de menores; f) a carteira profissional; e g) a assistência médica ao trabalhador e seus familiares, em particular à mulher gestante.

Toda essa legislação acabou sendo agrupada e sistematizada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, cuja promulgação visou também em boa parte procurar preservar o poder aquisitivo da crescente massa operária — um mercado cada vez mais importante para numerosos bens produzidos pela indústria nacional. Embora tivesse contribuído para civilizar as relações entre patrões e empregados, a CLT não foi capaz, por si só, de evitar a pauperização de grandes parcelas do operariado e da classe média, as quais tiveram rebaixados seus salários reais durante a década de 1940, em parte devido à inflação desencadeada pela II Guerra Mundial.

De um modo geral, e à guisa de conclusão, pode-se dizer que as rupturas estruturais propiciadas pela crise de 1929/30 pela II Guerra Mundial e pela expansão relativamente autônoma das forças produtivas da economia nacional abriram novas perspectivas para a formação do capitalismo industrial no Brasil. Contudo essas rupturas políticas, econômicas e sociais ocorridas naqueles anos estavam longe de ser completas; elas tinham, na verdade, um caráter apenas parcial, e talvez até provisório. Isso ocorria porque, não obstante o seu relativo isolamento no período de 1930 a 1945, os sistemas econômico e político do Brasil continuavam fundamentalmente vinculados ao capitalismo mundial, numa relação de subordinação, embora de forma menos acentuada do que antes de 1930.

Por outro lado, é importante lembrar que a convicção de que era possível reorientar a economia brasileira para uma via mais autônoma nunca chegou a criar raízes no País — durante o Estado Novo por causa da ditadura, que impediu quaisquer debates políticos, e depois porque esta não era a orientação do governo “democrático” que o sucedeu. A II Guerra Mundial, embora tivesse aberto novas perspectivas ao desenvolvimento da economia brasileira, acabou reforçando seus vínculos com o resto do mundo capitalista, notadamente com a economia dos EUA. Em decorrência da crescente influência norte-americana, as forças contrárias à industrialização autônoma e à emancipação econômica do País não tardaram a movimentar-se, contribuindo poderosamente tanto para a derrubada do Estado Novo, como para os rumos da “redemocratização” subsequente. Esses acontecimentos acabariam condicionando a evolução histórica do País desde aquela época até hoje.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, R. H. P. L. (1982). **Capital comercial, indústria têxtil e produção agrícola**. São Paulo, HUCITEC/CNPq.
- AURELIANO, L. M. (1981). **No limiar da industrialização**. São Paulo, Brasiliense.
- BAER, Werner (1970). **Siderurgia e desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro, Zahar.

- CANO, Wilson (1981). **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 2. ed. São Paulo, Queros.
- DEAN, Warren (1971). **A industrialização de São Paulo**. São Paulo, Difusão Européia do Livro.
- DINIZ, Eli (1981). O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classe. In: FAUSTO, Boris, org. **O Brasil republicano, sociedade e política (1930-1962)** São Paulo, Difel. (História Geral da Civilização Brasileira, v. 3, t. III).
- FISHLOW, Albert (1972). Origens e conseqüências da substituição de importações no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, IPE/USP, 2(6):7-76, dez.
- GALBRAITH, J. K. (1954). **The great crash 1929**. London, Penguin Books.
- IANNI, Octavio (1971). **Estado e planejamento econômico no Brasil 1930-70**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- KEYNES, J. M. (1919). **The economic consequences of the peace**. London, Macmillan. (Collected Writings of John Maynard Keynes, 2).
- LEWIS, W. A. (1949). **Economic survey, 1919-1939**. London, Allen & Unwin.
- McKIE, Douglas (1960). Science and technology. In: THOMSON, David, ed. **The era of violence, 1898-1945**. /s. 1./, Cambridge University Press. (The New Cambridge Modern History, XII).
- MILWARD, A. S. (1979). **War, economy and society: 1939-1945**. Berkeley, California University Press.
- OLIVEIRA, F. & REICHSTUL, H. P. (1973). Mudanças na divisão inter-regional do trabalho no Brasil **Estudos Cebrap**, São Paulo, Brasileira de Ciências, (4):131-68, abr./jun.
- POLÁNYI, Karl (1944). **The great transformation**. Boston, Beacon Press.
- SCHUMPETER, J. A. (1942). **Business cycles - a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process**. New York, Harper & Row.
- STEIN, S. J. (1955). Brazilian cotton textile industry, 1850-1950. In: KUZNETS, S. et alii, ed. **Economic growth - Brazil, India, Japan**. Durham, N. C., Duke University Press.
- SZMRECSÁNYI, Tamás (1977). Sugestão de um novo esquema de análise do setor agropecuário. **Contexto**, /s. 1./, (4):127-36, nov.
- _____, org. (1978). **John Maynard Keynes - economia**. São Paulo, Ática. (Grandes Cientistas Sociais, 6).
- _____. (1984). O desenvolvimento da produção agropecuária (1930-1970). In: FAUSTO, Boris, org. **O Brasil republicano - economia e cultura (1930-1964)**. São Paulo, Difel. (História Geral da Civilização Brasileira, v. 4, t. III).
- WYTHE, George (1955). Brazil - Trends in industrial development. In: KUZNETS, S. et alii, ed. **Economic growth - Brazil, India, Japan**. Durham, N. C., Duke University Press.