



Estado e economia no Brasil contemporâneo

Volume Único

Monica Piccolo

Maria Letícia Corrêa

Pedro Henrique Pedreira Campos

Secretaria de
Ciência, Tecnologia
e Inovação



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO

**UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL**

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO



APOIO:



FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

www.cecierj.edu.br

Presidente

Rogério Tavares Pires

Vice-Presidente de Educação Superior a Distância

Caroline Alves da Costa

Vice-Presidente Científico

Régia Beatriz Santos de Almeida

Coordenação do Curso de História

UNIRIO - Christiane Figueiredo Pagano de Mello

Material Didático

Elaboração de Conteúdo

Monica Piccolo

Maria Letícia Corrêa

Pedro Henrique Pedreira Campos

Diretoria de Material Didático

Ulisses Schnaider

Diretoria de Design

Instrucional

Diana Castellani

Design Instrucional

Equipe Cecierj

Biblioteca

Simone da Cruz Correa de Souza

Vera Vani Alves de Pinho

Diretoria de Material Impresso

Bianca Giacomelli

Revisão Linguística e Tipográfica

Equipe Cecierj

Ilustração

Equipe Cecierj

Capa

André Dahmer

Diagramação

Equipe Cecierj

Produção Gráfica

Fábio Rapello Alencar

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial - Sem Derivações 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Reservados todos os direitos mencionados ao longo da obra.

Proibida a Venda.



https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.pt_BR

C824e

Piccolo, Monica.

Estado e economia no Brasil contemporâneo. Volume único / Monica Piccolo, Maria Letícia Corrêa, Pedro Henrique Pedreira Campos. – Rio de Janeiro: Fundação Cecierj, 2022. 322p.; 19 x 26,5 cm.

ISBN: 978-85-458-0273-0

1. Brasil - Estado. 2. Primeira Republica - Agricultura. 3. Primeira Republica- indústria. 4. Era Vargas. 5. Celso Furtado. 6. Milagre Econômico. 7. Choque do Petróleo. 8. Inflação. I. Piccolo, Monica. II. Campos, Pedro Henrique Pedreira. Título.

CDD: 330

Referências bibliográficas e catalogação na fonte, de acordo com as normas da ABNT. Texto revisado segundo o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Governo do Estado do Rio de Janeiro

Governador

Cláudio Castro

Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação

João Carrilho

Instituições Consorciadas

CEFET/RJ - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca

Diretor-geral: Maurício Aires Vieira

FAETEC - Fundação de Apoio à Escola Técnica

Presidente: João de Melo Carrilho

IFF - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense

Reitor: Jefferson Manhães de Azevedo

UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Reitor: Raul Ernesto Lopez Palacio

UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Reitor: Ricardo Lodi Ribeiro

UFF - Universidade Federal Fluminense

Reitor: Antonio Claudio Lucas da Nóbrega

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Reitora: Denise Pires de Carvalho

UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Reitor: Roberto de Souza Rodrigues

UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Reitor: Ricardo Silva Cardoso

Sumário

Aula 1 • Agricultura e ruralismo na Primeira República: a “vocação agrícola” do Brasil	7
<i>Maria Leticia Corrêa</i>	
Aula 2 • Crescimento industrial na Primeira República: nacionalismo e protecionismo	35
<i>Pedro Henrique Pedreira Campos</i>	
Aula 3 • Regulamentação do mercado de trabalho e movimento operário: o trabalhador “nacional” e o imigrante.....	61
<i>Pedro Henrique Pedreira Campos</i>	
Aula 4 • A industrialização na Era Vargas	89
<i>Pedro Henrique Pedreira Campos</i>	
Aula 5 • Desenvolvimento e nacional-desenvolvimentismo	117
<i>Pedro Henrique Pedreira Campos</i>	
Aula 6 • Estado e agricultura no pós-1930	153
<i>Monica Piccolo</i>	
Aula 7 • Celso Furtado e o Plano de Estabilização Monetária do governo de João Goulart (1961-1964)	181
<i>Monica Piccolo</i>	
Aula 8 • O Plano de Ação Econômico do Governo (PAEG) e o “milagre econômico brasileiro”	211
<i>Monica Piccolo</i>	
Aula 9 • O primeiro “choque do petróleo” e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)	245
<i>Pedro Henrique Pedreira Campos</i>	
Aula 10 • Inflação e crise econômica: os anos 1980, a “década perdida”	275
<i>Monica Piccolo</i>	
Referências.....	313

Aula 1

Agricultura e ruralismo na Primeira República: a “vocação agrícola” do Brasil

Maria Letícia Corrêa

Meta da aula

Apresentar o panorama da economia brasileira na Primeira República (1889-1930), com ênfase nas transformações ocorridas no setor de agroexportação. Serão destacados a política de “valorização” do café e o movimento ruralista da Primeira República.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. indicar as transformações econômicas e sociais ocorridas no Brasil no início do período republicano, relacionadas ao processo de expansão da agroexportação;
2. descrever os mecanismos da política de “valorização” do café, adotada para debelar a crise de superprodução do produto a partir de 1906;
3. reconhecer as demandas do movimento ruralista da Primeira República.

Pré-requisito

Para acompanhar esta aula, será importante retomar os estudos sobre a Proclamação da República, tema que foi trabalhado na disciplina História do Brasil III.

INTRODU O

O período da Primeira República (1889-1930) foi marcado por importantes transformações na economia brasileira. A abolição da escravidão, em 1888, e a política de expansão do crédito, executada no final do império e ao longo do governo provisório de Deodoro da Fonseca (1889-1891), potencializaram a expansão da agricultura de exportação. Teve então destaque o crescimento do setor cafeeiro, principal produto da pauta de exportação do país desde a década de 1840. No mesmo contexto, foram criadas condições para a expansão da renda monetária e do mercado interno, com a implantação de indústrias e o crescimento dos centros urbanos.

A expansão econômica da Primeira República foi beneficiada pela tendência ao aprofundamento da inserção do Brasil no padrão da divisão internacional do trabalho que opunha os países produtores de matérias-primas aos produtores de manufaturas. Foi limitada, no entanto, pelo fato de que a intermediação comercial e financeira da agroexportação dava-se no exterior, realizando-se em moeda estrangeira, no caso, a **libra esterlina**. Por essa razão, a política cambial converteu-se, nos primeiros anos da República, no elemento central da política econômica.

Libra esterlina
Moeda oficial do Reino Unido, da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.

A expansão continuada do plantio de café levou ao quadro que o economista Celso Furtado (2005) descreveu como sendo de "desequilíbrio estrutural entre oferta e procura". A produção cafeeira passou a exceder, por largas margens, o consumo do produto nos principais mercados, nos Estados Unidos e na Europa.

Foram então executadas as operações "valorizadoras", por meio da intervenção no mercado do café e da formação de estoques reguladores que tinham por objetivo evitar a baixa dos preços internacionais do produto.

Nesta aula, você vai estudar o processo de expansão da economia cafeeira, ocorrido na Primeira República, que levou

ao quadro do “auge da economia de exportação”, na década de 1920, e à crise de superprodução. Serão examinadas a política de “valorização” do café e as medidas adotadas para garantir o afluxo de trabalhadores para as fazendas e as indústrias, com destaque para o subsídio à imigração.

Será apresentado, por fim, o movimento “ruralista” da Primeira República, que correspondeu, conforme notado pela historiadora Sonia Mendonça (1997), à tentativa de constituição de um eixo alternativo de poder ao longo da Primeira República, em permanente disputa com a hegemonia do setor cafeeiro e os interesses representados pelo estado de São Paulo.

Economia cafeeira e modernização

Desde meados da década de 1820, o plantio de café ganhou impulso na região do Vale do Paraíba, tendo como ponto de partida a porção ocidental da então província do Rio de Janeiro e tomando a direção da parte do Vale localizada na província de São Paulo. Em seguida, os cafezais ocuparam a região de Além-Paraíba, em território fluminense, alcançando a Zona da Mata e a região sul de Minas Gerais, onde surgiram cidades importantes, como Muriaé, Leopoldina, Juiz de Fora e Cataguases, e o interior de São Paulo, junto às cidades de Campinas e Piracicaba. Na década de 1860, passou a predominar a região oriental do Vale na província do Rio de Janeiro, despontando como importante centro regional a cidade de Cantagalo. Pela mesma época, novas fazendas foram instaladas na região paulista a oeste da Serra da Mantiqueira, próximo a Atibaia, Bragança, São José do Rio Pardo e Mococa.

O café liderou a pauta de exportações brasileiras desde a década de 1840, e, até 1880, a produção fluminense manteve-se como a mais importante, com 60% das exportações totais do produto. A província de Minas Gerais contribuía com 25% das exportações de café, seguida por São Paulo, com apenas 10%,

sendo os restantes 5% fornecidos por outras regiões. A rápida expansão da produção foi incentivada pela generalização do consumo da bebida na Europa e, em especial, nos Estados Unidos, país cuja população triplicou no período entre 1850 e 1900, graças, em parte,   corrente migratória. No quinquênio 1870-1874, 58,2% das exportações brasileiras de café destinaram-se aos Estados Unidos e 41,8%   Europa (FAUSTO, 2006).

O período desde os anos 1870 até o fim do império marcou o declínio da região do Vale do Paraíba e o deslocamento do centro dinâmico da cafeicultura para a região do **"oeste paulista"**, onde se deu a abertura das novas áreas de plantio, aproveitando as manchas da famosa "terra roxa", de grande fertilidade. A produção paulista superou a da província de Minas Gerais, em 1881, e a produção fluminense, no ano de 1889.

A crise da cafeicultura do Vale do Paraíba deveu-se principalmente à devastação dos solos, que provocou a queda da produtividade das fazendas e do valor das terras. A riqueza da região passou a concentrar-se, cada vez mais, no estoque de escravos que, por sua vez, viriam a desaparecer com a abolição. A decadência das antigas fazendas não representaria, no entanto, necessariamente, a ruína das famílias proprietárias do vale, que em alguns casos transferiram seus investimentos para os novos plantios, em São Paulo.

Conforme assinalado por Boris Fausto (2006), os fazendeiros do oeste paulista foram beneficiados não apenas pela maior fertilidade do solo e por técnicas mais avançadas de cultivo e beneficiamento, mas, sobretudo, pela existência de uma fronteira agrícola sem limites definidos, o que lhes permitiu a contínua expansão da produção.

O desenvolvimento da cafeicultura do oeste paulista foi também o resultado das transformações associadas ao esgotamento do sistema escravista. Em São Paulo, como nas demais províncias, as fazendas empregavam mão de obra escrava. Ainda pouco antes da abolição, cerca de 1/3 de toda a população

"Oeste paulista"

A região conhecida como "oeste paulista" não correspondia exatamente ao oeste geográfico da província. Abrangia a área desde Campinas até Rio Claro, São Carlos, Araraquara e Catanduva, seguindo o leito da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, e desde Campinas a Pirassununga, Casa Branca e Ribeirão Preto, na linha da Companhia Mogiana de Estradas de Ferro. A expressão "oeste paulista" refere-se   região servida por essas duas estradas de ferro e seus ramais (FAUSTO, 2006).

Colonato

No regime de colonato, os trabalhadores têm como principal remuneração a possibilidade de cultivar, em um lote de terra, produções que poderiam servir para seu consumo ou para venda. É, portanto, da produção de mantimentos nesses lotes que os trabalhadores retiram sua subsistência. Uma outra parte da remuneração é paga em dinheiro. Tais características conferem às relações de produção no regime de colonato um caráter não capitalista, uma vez que os trabalhadores não estão completamente separados dos meios de produção e que sua força de trabalho não é vendida apenas em troca do salário. Com algumas variações, o regime do colonato vigorou até a primeira metade do século XX (FRAGOSO, 1990).

cativa do país concentrava-se nas áreas cafeeiras da região que hoje denominamos como Sudeste. Esgotando-se a possibilidade de manutenção do escravismo, foram ensaiadas na província diversas tentativas de emprego de mão de obra livre, terminando por prevalecer a opção pelo regime de **colonato**, com a imigração em massa de trabalhadores europeus, a partir de meados da década de 1880. No curto período entre 1887 e 1900, São Paulo recebeu 863 mil imigrantes (FRAGOSO, 1990), sendo a maior parte desse fluxo subsidiada pelo governo provincial e depois estadual.

Nas áreas cafeeiras mais antigas da cafeicultura fluminense e também em Minas Gerais, a organização do trabalho livre implantou-se, preferencialmente, pelo sistema de **parceria**, que vinculava ao latifúndio os trabalhadores nacionais.

Mantinha-se, nas áreas de expansão da cafeicultura, a estrutura fundiária fortemente concentrada, preservando-se as rígidas hierarquias sociais das zonas mais antigas da agroexportação. A classe proprietária detinha o monopólio da terra e do emprego da força de trabalho, e a instauração do trabalho livre garantia uma maior rentabilidade das fazendas, uma vez que o custo de reprodução do trabalhador, agora auferido do cultivo da agricultura de subsistência, a cargo de colonos ou parceiros, não estava mais sob a responsabilidade do proprietário, como na vigência do escravismo. Os contratos de colonato continham cláusulas que reservavam aos proprietários a "preferência de venda" sobre a produção dos colonos, o que poderia representar uma redução dos ganhos do trabalhador.

Alguns artigos de consumo dos trabalhadores, como o sal, o querosene, o vestuário e o calçado, negociados em barracões nas fazendas do Nordeste ou nas zonas de colonato, ganhavam importância como moeda de troca, ao mesmo tempo em que vinculavam a mão de obra à grande propriedade, através do contínuo endividamento. Uma vez que tais mercadorias não podiam ser produzidas nas fazendas, seu consumo terminava por estimular os demais segmentos da economia, inclusive urbana.

Conforme assinalado por Fragoso (1990), podemos medir o ritmo de expansão da cafeicultura nas últimas décadas do século XIX pela rápida ampliação das plantações e pela multiplicação de novos municípios em território paulista. O número total de cafeeiros existentes em São Paulo saltou de 106 milhões em 1880 para 220 milhões em 1889, e para 520 milhões no final do século, sendo criados 41 novos municípios em zonas de povoamento recente, somente na década de 1890.

A expansão da economia cafeeira foi acompanhada por um movimento geral de modernização da economia brasileira, impulsionado pela ampliação da renda interna e, em parte, pela exportação de capitais originada dos países industrializados, no contexto de acirramento da concorrência imperialista que caracterizou o último quartel do século XIX.

No período entre 1860 e 1902, 77,6% do total dos investimentos estrangeiros no Brasil originavam-se da Inglaterra, seguida pela França (com 5,9%), a Alemanha (4,3%), a Bélgica (4%), o Canadá (2,3%) e os Estados Unidos (2,2%) (ARIAS NETO, 2003).

Tais investimentos tomaram a forma de empréstimos aos governos imperial e republicano, dirigindo-se ainda   montagem da infraestrutura de transportes para o comércio exterior, com destaque para a construção de ferrovias, o melhoramento dos portos e a navegação marítima, e aos melhoramentos urbanos, por meio da constituição de numerosas empresas de transporte de passageiros, iluminação pública, água e esgotos. Os capitais estrangeiros entraram no Brasil também sob a forma de capital constante, isto é, através da importação de máquinas e equipamentos industriais.

A maior complexidade da economia brasileira no período pode ser percebida pelo crescimento dos centros urbanos. Segundo Fragoso (1990), entre 1872 e 1900, as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador tiveram seu contingente demográfico aumentado, respectivamente, em 664%, 195% e 59%,

Parceria

No sistema de parceria, o trabalhador recebe uma faixa de terra da qual retira sua subsistência (cultivo de alimentos) e divide com o proprietário a produção. Na época da colheita, a parceria pode ser complementada por trabalhadores assalariados (FRAGOSO, 1990).

e as municipalidades com mais de 100 mil habitantes elevaram sua participação no conjunto da população do país de 5,1% para 9,7%, entre 1872 e 1920.

Os padrões de consumo de bens e serviços das principais cidades brasileiras passavam então a seguir os das grandes cidades europeias e dos Estados Unidos, ainda que os diversos melhoramentos ficassem inicialmente restritos às zonas urbanizadas e ao usufruto da classe proprietária, maior beneficiária da prosperidade trazida pela ampliação das exportações do setor primário. Modernizaram-se os estabelecimentos fabris, principalmente os têxteis, que empregavam força manual, energia hidráulica e a vapor, dando lugar, progressivamente, à energia elétrica, nas primeiras décadas do século XX. Ao mesmo tempo, completava-se o processo de integração do mercado interno nacional, o que era facilitado pela consolidação da malha de transportes e pela extensão dos meios de comunicação, com a instalação dos telégrafos, o que levou à dinamização dos setores comercial e bancário. O comércio exterior transferiu-se gradativamente para o controle de empresas estrangeiras, perdendo importância as antigas casas comissárias, sediadas no Rio de Janeiro e na cidade de Santos, em São Paulo, responsáveis pela comercialização e o financiamento da produção agroexportadora.

A expansão ferroviária, através da criação de empresas nacionais e estrangeiras, contou com garantias de juros fornecidas pelo governo, isto é, assegurava-se aos investidores um retorno mínimo, caso este não fosse alcançado pela operação regular das companhias. Na região cafeeira que abarcava grosso modo as áreas de plantio em Minas Gerais e São Paulo e no Vale do Paraíba, a extensão das linhas férreas praticamente dobrou entre 1889 e 1906, elevando-se de 5.590 quilômetros para 11.281 quilômetros. No mesmo período, a extensão das ferrovias em todo o país passou de 9.076 quilômetros para 17.340 quilômetros (ARIAS NETO, 2003).

Após 1888, com a passagem ao trabalho livre, o crescimento econômico tomou maior impulso, beneficiado pela liberação de

créditos à lavoura, pela enorme safra daquele ano e pela entrada de capitais estrangeiros, sob a forma de novos empréstimos. Ainda sob a monarquia, foi iniciada a reforma bancária que facultou a alguns bancos a capacidade de emissão de meio circulante (papel-moeda), sendo celebrados acordos entre o Tesouro e as casas bancárias para a concessão de empréstimos aos proprietários com prazos de até 15 anos. Tais medidas foram acompanhadas pelo aumento do endividamento externo, uma vez que, desde o início dos anos 1880, haviam se ampliado os empréstimos destinados ao custeio das despesas públicas.



Atende ao objetivo 1

Partiam para as fazendas muitas vezes amontoados nos vagões das ferrovias [...]. Para aqueles cujas fazendas se encontravam vizinhas às estações os problemas eram menores, mas caso contrário, deviam fazer vinte, cinquenta quilômetros de estrada a pé ou sobre carros muito incômodos e estradas desastrosas. Velhos, mulheres com crianças pequenas, enfermos e mesmo os mais sãos enfrentavam, abatidos, essa caminhada [...].

Alcançando a fazenda, que olham como um oásis desejado e o fim de seus males, qual não é o desalento em que caem quando encontram tudo diferente daquilo que lhes tinha sido pintado. [...] São apresentados ao fazendeiro, que nesse momento deve se mostrar como autoridade máxima, como patrão, que os olha com ar severo e certa indiferença, dizendo-lhes que [...] espera que eles se mostrem agradecidos pelas altas despesas que ele fez trazendo-os às suas terras, e por tê-los tirado da miséria e da fome.

Diante da casa do fazendeiro se estende uma fileira de casinhas, normalmente construídas com barro e cobertas de palha, minúsculas para o número de pessoas que devem abrigar e com portas assinaladas por números progressivos, porque, de

agora em diante, cada família, mais do que pelo sobrenome, devia se reconhecer pelo número da casa em que mora [...] (COLBACCHINI, P. L'emigrazione italiana negli stati uniti del Brasile. In: SEVCENKO, N. (org.) *História da vida privada no Brasil*, v. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, v. 3. p. 252).

A partir da leitura do documento, que retrata aspectos da imigração italiana em São Paulo, analise o regime de trabalho na expansão da cafeicultura nesse estado.

Resposta comentada

Em São Paulo, o processo de substituição do trabalho escravo na lavoura cafeeira baseou-se no regime de colonato e na grande imigração. O documento permite reconhecer algumas características desse regime de trabalho, que encerra um componente camponês: o colonato tinha como base o trabalho familiar, o que permitia ao fazendeiro beneficiar-se do uso de mão de obra não remunerada pelo salário (mulheres, crianças). Além do salário, o restante da remuneração correspondia à possibilidade de cultivo de lotes de terra e de comercialização da produção pelos trabalhadores. A vinda dos imigrantes era subsidiada pelo proprietário ou pelo Estado. Tais relações de trabalho organizaram-se em contexto de fraca circulação de mercadorias e moeda, em que as relações de poder e hierarquia faziam-se bastante presentes.

Expansão e crise da economia cafeeira: o "auge" da economia de exportação

A conjuntura dos primeiros anos da República foi marcada por mudanças no cenário financeiro e por um novo ciclo de expansão da economia cafeeira, que vinha sendo favorecida, desde 1885, pela alta dos preços internacionais.

Dando continuidade   política de ampliação do crédito, iniciada sob o último gabinete do Império, o governo provisório, chefiado por Deodoro da Fonseca (1889-1891), promoveu uma nova reforma bancária. Foi autorizada a criação de três bancos emissores, determinando-se que a moeda brasileira passasse a ser garantida por obrigações do Tesouro, e não mais em ouro. Em apenas dois anos, entre 1890 e 1891, foram emitidos 335 mil **contos de réis** em notas bancárias, o que representou um aumento de 1,5 do saldo de papel-moeda total do país (FAUSTO, 2006).

Em janeiro de 1890, foi baixado o regulamento das sociedades an nimas, autorizando a negociabilidade das ações dessas empresas, para o que se exigia apenas que 10% do capital, subscrito pelos incorporadores, estivessem integralizados e depositados em banco ou em mãos de "pessoa id nea e abastada". Rompia-se, desse modo, com a chamada "Lei dos Entraves", vigente desde 1860, que determinava que somente pudessem funcionar no país sociedades com capacidade de autofinanciamento. O número de companhias listadas na Bolsa do Rio de Janeiro passou de pouco mais de 90, no início de 1888, para cerca de 450 em meados de 1891.

A ampliação do crédito teve repercussão positiva sobre o comércio e as indústrias, ainda que fosse acompanhada pelo aguçamento da especulação que caracterizou a Crise do Encilhamento e pelo aumento da inflação. Entre 1889 e 1894, a oferta de moeda cresceu 3,5 vezes e a inflação alcançou em média 20% ao ano (ARIAS NETO, 2003).

Réis

Nome derivado do real, moeda portuguesa dos séculos XV e XVI. Mil réis designavam a unidade monetária e réis, os valores divisionários (o sistema monetário era de base milesimal). Um conto de réis era equivalente a um milhão de réis, sendo grafado por 1:000\$000. No ano de 1889, uma libra esterlina equivalia a 9\$078 (nove mil e setenta e oito réis). O mil réis foi substituído pelo cruzeiro em 1942 (BANCO CENTRAL DO BRASIL. Síntese dos Padrões Monetários Brasileiros. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/museudocs/pub/SintesePadroesMonetarios-Brasileiros.pdf>).

**Encilhamento**

Como você aprendeu na Aula 1 de História do Brasil IV, denominou-se “Encilhamento” à onda especulativa do ano de 1891, seguida pela crise que levou à falência inúmeras empresas. O termo fazia referência ao momento em que os cavalos são preparados para as corridas, quando são feitas as apostas, o que era uma analogia para descrever a atuação dos especuladores.

Ao lado da alta dos preços internacionais, o crescimento da oferta de mão de obra pela chegada de imigrantes e a disponibilidade de terras na fronteira agrícola de expansão, no oeste de São Paulo, favoreceram o impulso dos negócios cafeeiros, com a montagem de novas fazendas e a especulação sobre o preço das terras. Ampliava-se grandemente a dependência financeira e econômica dos diversos setores econômicos e do próprio governo em relação à comercialização do café, uma vez que o produto era o maior responsável pela geração de divisas em moeda estrangeira, utilizadas na importação de gêneros de consumo e bens de capital destinados às indústrias e no pagamento dos empréstimos externos.

A conjuntura favorável seria modificada a partir de 1890, com o declínio dos preços internacionais, o que era compensado através do mecanismo da desvalorização cambial que garantia a ampliação das receitas dos produtores em moeda nacional. Mas a situação do café foi seriamente agravada, a partir de 1894, quando a recessão econômica iniciada na Europa atingiu os Estados Unidos, principal comprador do produto brasileiro. Tornou-se evidente que os altos lucros auferidos, desde a segunda metade dos anos 1880, por terem incentivado a expansão contínua do plantio,

havam terminado por gerar o fen meno da superprodução, configurando-se o quadro definido por Celso Furtado como o de "desequilíbrio estrutural entre a oferta e a procura" do produto (FURTADO, 2005). Isso ocorreu porque, na segunda metade do século XIX, a demanda mundial do café tendera a se estabilizar, não revelando maior elasticidade.



Os preços internacionais do café e o mecanismo de desvalorização cambial

As variações na relação entre preços internacionais do café (em libra esterlina) e preços em moeda nacional (em mil réis) têm efeitos distintos para os cafeicultores e o para o governo brasileiro, constituindo o mecanismo que Celso Furtado (2005) descreveu através da expressão "socialização das perdas".

Em períodos de diminuição da demanda, os cafeicultores pressionavam o governo brasileiro para desvalorizar a moeda, através de alterações do câmbio. Esse mecanismo fazia com que a queda dos lucros em moeda forte internacional fosse compensada pela maior quantidade de mil réis que recebiam os cafeicultores, que, assim, tinham preservadas suas renda e capacidade de compra. Dessa maneira, as perdas do setor cafeeiro eram repassadas ao conjunto dos consumidores, que adquiriam os produtos importados por preços mais altos.

Não convinha, portanto, aos cafeicultores, que um aumento dos preços internacionais se traduzisse em elevação da taxa cambial. Essa era a razão de suas demandas em prol da estabilização do câmbio e para que fosse impedida a sua apreciação (a valorização do mil réis) quando da alta dos preços

internacionais. Quando havia a queda dos preços, os cafeicultores pressionavam pela baixa do câmbio.

O aumento do valor das exportações do café, entretanto, ao gerar mais divisas em moeda estrangeira, permitia a ampliação das importações que constituíam a principal fonte da receita tributária da União. Isso acontecia porque, com a ampliação da renda, a produção interna de bens de consumo não era capaz de atender ao aumento da demanda.

Além disso, ao favorecer a elevação do câmbio, isto é, a valorização da moeda brasileira, a alta dos preços internacionais do café facilitava o atendimento dos compromissos da dívida externa, que precisavam ser pagos em moeda estrangeira.

Dessa maneira, poderiam divergir os interesses de cafeicultores e os do governo em relação à política cambial (FAUSTO, 2006).

Desde 1896, reduziu-se seguidamente a receita de divisas provenientes da exportação de café, o que agravou o problema do balanço de pagamentos. O serviço da dívida externa consumia então cerca de 80% dos saldos da balança comercial. A configuração de uma grave crise financeira levou à negociação entre o Brasil e a casa bancária britânica N. M. Rothschild & Sons Limited, em julho de 1898, da operação conhecida como *Funding Loan* (empréstimo de consolidação), que correspondeu a uma reestruturação da dívida externa brasileira.

O novo empréstimo, no valor de 10 milhões de libras esterlinas, abarcou o serviço de juros de todos os empréstimos externos federais e o de um empréstimo interno em ouro, que havia sido tomado em 1879, além de todas as garantias dadas pelo governo às ferrovias. Essa operação tinha como hipoteca a arrecadação da alfândega do Rio de Janeiro e, subsidiariamente, a dos demais portos brasileiros. As amortizações de todas as

operações incluídas no acordo ficaram suspensas por um prazo de 13 anos, devendo os títulos do novo empréstimo ser lançados em três anos,   medida que vencessem juros das primeiras e os prazos de pagamento das garantias ferroviárias. Por fim, pelo mesmo acordo, o governo brasileiro comprometia-se a retirar de circulação uma quantidade de papel-moeda equivalente às emissões do *Funding*, que seria incinerada ou depositada em bancos, e a não contrair novos empréstimos enquanto durasse a moratória. O serviço do *Funding* restringia-se   cobrança de juros de 5% até 1911, quando seria iniciada sua amortização, a ser efetuada no prazo de 50 anos.

A contínua expansão dos cafezais em São Paulo e em Minas Gerais, desde o início da década de 1890, repercutiu por muitos anos sobre o volume total da produção. Entre 1897 e 1900, foram produzidas 16,7 milhões de sacas e, no quinquênio seguinte, entre 1901 e 1905, chegou-se a 64,9 milhões de sacas, o que, como era de se esperar, forçou a queda do preço do produto. Em 1895, 10 quilos de café eram comercializados a 13.475 réis. Esse preço caiu para 8.817 réis em 1900 e para 4.865 réis em 1905 (ARIAS NETO, 2003). Naquela conjuntura, a baixa dos preços afetava gravemente a renda dos cafeicultores em moeda nacional, uma vez que a taxa de câmbio mantinha-se elevada, como consequência da execução do *Funding Loan*.

Tão logo se configurou o quadro de superprodução, surgiram propostas de intervenção no mercado do café, visando minimizar seus efeitos. Foram sugeridas medidas diversas, como o estabelecimento do monopólio estatal sobre o comércio de exportação, a concessão de empréstimos aos agricultores, a fixação de preços mínimos e a destruição de parte da produção.

A adoção de medidas excepcionais tornou-se premente no segundo semestre de 1905, quando foi previsto que a safra brasileira do ano seguinte alcançaria em torno de 16 milhões de sacas de café, uma quantidade que, somada à produção dos países concorrentes e ao estoque mundial então acumulado, resultaria

no total de 29,6 milhões de sacas de café, para um consumo de apenas 16 milhões. Em dezembro desse ano, uma emenda ao orçamento federal para 1906 autorizou a presidência da República a entrar em acordo com os estados cafeeiros com o objetivo de regular o mercado de café, promover a “valorização” do produto e adotar medidas para ampliar o seu consumo. O governo federal foi autorizado também a avalizar operações de crédito que fossem realizadas pelos estados cafeeiros com essa finalidade, desde que ficasse assegurada à União uma garantia em ouro suficiente para o pagamento dos respectivos juros e amortização. Com base nessa autorização, foi negociado o acordo que deu início à política de “valorização” do café, conhecido como Convênio de Taubaté, firmado em fevereiro de 1906 pelos três principais estados produtores: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

O convênio foi assinado pelos presidentes dos estados de São Paulo (Jorge Tibiriçá), Minas Gerais (Francisco Sales) e Rio de Janeiro (Nilo Peçanha) em 26 de fevereiro de 1906, em reunião ocorrida na cidade paulista de Taubaté, que estabeleceu as bases da política de “valorização” do café.

Em sua versão original, os pontos principais do convênio eram os seguintes: os estados contratantes obrigavam-se a manter nos mercados nacionais o preço mínimo de 55 a 65 francos em ouro por saca de 60 quilos de café do tipo 7 (o café era classificado, quanto à sua qualidade, em “tipos”, sendo o tipo 7 de qualidade superior), podendo esse preço ser elevado nos anos seguintes, até o máximo de 70 francos; redução da exportação de café de tipos inferiores, favorecendo-se seu consumo no país; organização de um serviço regular e permanente de propaganda do café, tendo em vista aumentar o seu consumo; criação de uma “caixa de conversão”, um organismo destinado a atuar na estabilização do câmbio, que controlaria as reservas advindas de empréstimos estrangeiros ou saldos comerciais; criação de uma sobretaxa de três francos por saca de café exportada, arrecadada pela União, destinada ao pagamento dos juros e à amortização dos

capitais necessários   execução do convênio; criação de taxas proibitivas sobre os novos cultivos e autorização ao estado de São Paulo para promover, com a garantia da sobretaxa de três francos, operações de crédito até o valor de 15 milhões de libras esterlinas, a ser aplicado como lastro para a caixa de conversão, para regularização do comércio de café.

Os objetivos principais do acordo consistiam em retirar do mercado uma parte da safra, com os recursos do empréstimo a ser tomado, restringindo a oferta do café e permitindo a elevação do seu preço internacional (sendo essa a razão do termo "valorização"), e promovendo a estabilização da taxa cambial.

O texto do convênio, modificado, deu origem   Lei n . 1.489, de 6 de agosto de 1906, sendo excluído o dispositivo que criava a Caixa de Conversão, que foi objeto de deliberação em separado (FAUSTO, 2006; PAULA, C. J.; LATTMANN-WELTMAN, 2010).

O programa de "valorização" do café provocou fortes resistências. No Congresso Nacional, os representantes do Distrito Federal e dos estados do Nordeste, que se consideravam lesados pelas medidas, manifestaram-se contrários ao convênio dos estados cafeeiros. Também os representantes dos credores do Brasil, como os banqueiros da casa Rothschild, opuseram-se   política de valorização em razão do temor de que esta viesse a prejudicar a execução da moratória de 1898. Por esse motivo, os empréstimos para a compra dos estoques seriam contratados pelo estado de São Paulo com agentes financeiros diretamente ligados ao comércio do café. Também representantes das camadas m dias urbanas, diretamente afetadas pela depreciação cambial, que aumentava a **carestia**, representantes do comércio importador e industriais se opuseram às medidas, tendo prevalecido, no entanto, o entendimento em torno da necessidade de atender as demandas da cafeicultura, que se apresentavam como sendo de "interesse nacional", dada a importância política e econômica desse setor.

Ainda durante a Primeira República, ocorreram mais duas operações valorizadoras. O início da Primeira Guerra Mundial

Carestia

Carência, escassez, falta. Preço elevado, acima do valor ao real; encarecimento geral do custo de vida.

(1914-1918) precipitou nova crise da economia cafeeira, com a estagnação das exportações e a retração do mercado europeu, a que se seguiu a baixa dos preços. Nessa ocasião, as demandas encaminhadas por representantes de São Paulo no sentido da intervenção no mercado do café foram atendidas pelo presidente Venceslau Brás (1914-1918) através do recurso às emissões de papel-moeda. Uma terceira operação valorizadora foi efetuada em 1921, através da compra dos estoques excedentes, financiada por meio de um empréstimo contratado pelo governo federal com os banqueiros Rothschild. A venda do café retido ficou então sob a responsabilidade da firma anglo-americana Brazilian Warrant Co., que promoveu a liquidação paulatina dos estoques. Essa última operação incluiu a construção de armazéns para a regularização da entrada do café nos portos, o que indicava que a ação intervencionista havia se tornado regular.

De fato, em junho de 1922, por proposta do presidente Epitácio Pessoa (1919-1922), foi criado pelo Congresso Nacional o Instituto de Defesa Permanente do Café. O novo órgão ficaria encarregado da contratação de empréstimos, garantidos pelos estoques depositados nos armazéns reguladores, da compra de café para retirada provisória do mercado e da estruturação do serviço de informação e propaganda do produto, tendo em vista a ampliação do consumo e o combate às falsificações.

Ao longo dos anos 1920, abriu-se o período caracterizado como de “auge” da economia de exportação, a que correspondeu o domínio político dos setores vinculados à cafeicultura paulista.

Entre 1920 e 1928, a taxa anual de crescimento do volume da produção das culturas de exportação, com predominância do café, foi de 9%, enquanto a produção agrícola como um todo e a produção industrial apresentaram taxas mais baixas de crescimento, de 4,5% e 3,9%, respectivamente. As taxas médias anuais de crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) e da renda nacional, no mesmo período, foram de 4,7% e 6,3% (FAUSTO, 2006).

A defesa permanente do café provocou uma grande expansão do plantio de cafezais, o que ocorreu em todos os estados produtores, trazendo um crescente desequilíbrio entre a produção brasileira e a possibilidade de absorção pelo mercado mundial. Essa situação foi ainda agravada com o fortalecimento da concorrência colombiana e africana, favorecida, diretamente, pela política de sustentac o dos preços conduzida pelo Brasil.

A produção brasileira atingiu então níveis muito elevados: passou de 66 milhões de sacas entre 1916 e 1920, para 72 milhões no quinquênio seguinte, 1921-1925. No período de 1926 a 1929, foi atingida a marca de 99 milhões de sacas, representando a produção paulista 66% desse total. Quando da crise internacional de 1929, a produção brasileira atingiu 29 milhões de sacas, para uma exportação total de 14,5 milhões.



Atende ao objetivo 2

Ocorreu [...] que a grande expansão da cultura cafeeira, do final do século XIX, teve lugar praticamente dentro das fronteiras de um só país. As condições excepcionais que oferecia o Brasil para essa cultura valeram aos empresários brasileiros a oportunidade de controlar três quartas partes da oferta mundial desse produto. Essa circunstância é que possibilitou a manipulação da oferta mundial do café, a qual iria emprestar um comportamento todo especial   evolução dos preços desse artigo. Ao comprovar-se a primeira crise de superprodução, nos anos iniciais do século XX, os empresários brasileiros logo perceberam que se encontravam em situação privilegiada, entre os produtores de artigos primários, para se defenderem contra a baixa de preços. Tudo o de que necessitavam eram recursos financeiros para reter parte da produção fora do mercado, isto é, para contrair artificialmente a oferta. Os estoques assim

formados seriam mobilizados quando o mercado apresentasse mais resistência, vale dizer, quando a renda estivesse a altos níveis nos países importadores, ou serviriam para cobrir deficiências em anos de colheitas más (FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005, p. 175).

O texto de Celso Furtado destaca as condições existentes no Brasil no início do século XX que tornaram possível a política de intervenção no mercado de café. Com base na leitura do trecho selecionado, descreva o contexto da expansão da economia cafeeira no Brasil e a importância da política de “valorização” do produto.

Resposta comentada

A expansão da economia cafeeira no último quartel do século XIX, em especial em São Paulo, foi favorecida pela oferta de mão de obra e pela abundância de terras, sendo acompanhada pela expansão da infraestrutura de transportes, com a construção de ferrovias e o melhoramento dos portos, bem como pela formação do mercado interno e o crescimento urbano. Na década de 1890, beneficiou-se da política de expansão do crédito, que facilitou a instalação de novas fazendas. A política de contenção artificial da oferta, com o recurso aos empréstimos externos, ao impedir a queda dos preços, manteve os lucros altos e fez com que os capitais formados no país continuassem acorrendo para a cultura do café. Ao mesmo tempo, a contínua expansão do plantio foi acompanhada pelo aumento da dinâmica industrial, que se desenvolveu no país sob uma dupla subordinação: do capital cafeeiro e do capital estrangeiro.

O ruralismo na Primeira República

A implementação das operações valorizadoras ocorreu em um contexto de forte tensão política, uma vez que os setores da classe proprietária não diretamente vinculados ao café viram-se cada vez mais relegados ao segundo plano na formulação da política econômica do governo federal.

Essa situação mobilizou os representantes dos diversos complexos agrícolas regionais, que passavam a advogar, também, pela proteção do governo federal. Surgiram ainda conflitos no âmbito da própria cafeicultura, diante da percepção de que os benefícios da política valorizadora não alcançavam os resultados equivalentes nas diferentes zonas de cultivo, favorecendo diretamente as áreas mais dinâmicas de São Paulo (MENDONÇA, 1997).

No contexto do esgotamento das culturas tradicionais da exportação, como era o caso, por exemplo, da economia da cana-de-a  ar do Nordeste, que agora se voltava ao fornecimento do mercado interno, pleiteava-se a adoção de um conjunto de medidas que concorressem para o melhoramento do desempenho global da atividade agrícola. Fortaleceram-se, então, as demandas por políticas de diversificação dos cultivos, o que decerto representava um contraponto à hegemonia do setor cafeeiro e dos estados do Sudeste, ainda que não significasse uma proposta de ruptura com relação à economia agroexportadora. Tais demandas tinham por objetivo, sobretudo, melhorar as condições para a acumulação capitalista no conjunto dos setores agrários.

O discurso ruralista pautava-se, portanto, pela defesa da vocação agrícola do país, reagindo contra medidas consideradas como ameaçadoras aos interesses da lavoura, como as propostas de adoção de tarifas aduaneiras protecionistas que beneficiassem as indústrias.

Algumas iniciativas dos governos estaduais, visando minimizar os efeitos da crise econômica na virada do século

Nilo Peçanha

Nilo Peçanha nasceu em Campos, no Rio de Janeiro, em 1867.

Cursou a Faculdade de Direito de Recife e foi um dos fundadores, em 1888, do Partido Republicano Fluminense, em sua cidade natal.

Foi deputado à Assembleia Nacional Constituinte (1890-1891), deputado federal (1891-1903) e presidente do estado do Rio de Janeiro (1903-1906). Em 1906, elegeu-se vice-presidente da República na chapa encabeçada pelo mineiro Afonso Pena, vindo a assumir a presidência em 1909, em razão da morte do primeiro. Foi em seguida senador pelo Rio de Janeiro (1912-1914) e novamente presidente do Rio de Janeiro (1914-1917). Em 1922, foi candidato à presidência na chapa da "Reação Republicana", tendo como candidato a vice o jurista baiano J. J. Seabra.

XX, podem ser consideradas como precursoras do ruralismo da Primeira República. Foi o que ocorreu ao longo da primeira passagem de **Nilo Peçanha** na presidência do estado do Rio de Janeiro, entre 1903 e 1906.

Diante da percepção da debilidade das atividades açucareira e cafeeira no Rio de Janeiro, Nilo Peçanha ensaiou, em nível estadual, uma política de diversificação agrícola, tendo por base quatro vertentes principais: a redução dos fretes ferroviários; a sobretributação de produtos similares aos de produção local; a diminuição dos impostos sobre as exportações agrícolas estaduais e o incentivo ao "policultivo". Segundo Sonia Mendonça, tais iniciativas alcançaram relativo sucesso, por minimizarem os efeitos da crise e impedirem a "involução" da economia fluminense, tendo tido continuidade nas gestões posteriores, até a eclosão da Primeira Guerra Mundial. Nesse sentido, representaram esboço de um projeto alternativo à especialização monocultora, ainda que dentro dos limites da própria economia agrícola (MENDONÇA, 1997).

Também em São Paulo foi adotado um conjunto de medidas, voltadas à diversificação agrícola, através da concessão de subsídios à pesquisa científica de novas espécies que pudessem complementar a economia cafeeira, com o que se buscava minimizar a fragilidade da economia regional diante das flutuações do preço externo do produto. Tais estudos e experimentos foram realizados em instituições como a Estação Agronômica e o Instituto Agrônomo de Campinas.

O movimento ruralista caracterizou-se pela organização dos grupos proprietários em diversas associações de classe. Esse foi o caso da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), criada na cidade do Rio de Janeiro em maio de 1896, destinada ao exame, estudo e à colaboração para a solução dos problemas dos agricultores, pecuaristas e industriais de "indústrias extrativas e correlatas" (MENDONÇA, 1997). Dentre suas finalidades, incluíam-se o fomento à criação de novas associações rurais, cooperativas e caixas de crédito, a criação de campos de demonstração e escolas

agrícolas e o apoio ao aperfeiçoamento do trabalho agrícola pela aplicação da ciência, apoiando-se seus integrantes na ideologia do progresso voltada à regeneração agrícola do país.

Nos primeiros anos da República, a SNA tornou-se um importante espaço de representação de interesses de segmentos agrários regionais com peso secundário na política nacional, comparativamente à cafeicultura, destacando-se na campanha pela criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, afinal aprovada na presidência de Nilo Peçanha (1909-1910), em 1909. O novo órgão seria responsável pela implementação de um conjunto de medidas voltadas a questões como a colonização e a educação de trabalhadores nacionais, crédito agrícola e diversificação produtiva, enquadradas no discurso da modernização da lavoura. Em especial, as medidas relativas ao controle e disciplinamento da mão de obra nacional, sob a responsabilidade do Serviço de Proteção aos índios e Localização de Trabalhadores Nacionais, criado em 1910, manifestavam a prevalência dos interesses de setores agrícolas vinculados ao mercado interno, que haviam sido excluídos da política de subsídios oficiais   imigração estrangeira, direcionada preferencialmente às áreas de expansão da cafeicultura. Seriam então criados postos de "atração" de povoações indígenas e centros agrícolas, recebendo esses últimos contingentes de retirantes atingidos pelas secas nordestinas. O ministério organizou também patronatos agrícolas, para recolhimento de menores, e núcleos coloniais, como parte de uma política de difusão da pequena propriedade, destinada à fixação da mão de obra imigrante.

A campanha da Reação Republicana foi apoiada pela frente integrada pelos estados do Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Pernambuco e enfrentou a candidatura oficial de Arthur Bernardes, afinal vitoriosa, espelhando as tensões intraolig rquicas da Primeira República, por denunciar o "imperialismo" dos estados de São Paulo e Minas Gerais. Ao longo da campanha eleitoral, Nilo Peçanha empreendeu viagem aos estados do Norte e do Nordeste, onde realizou diversas conferências e reuniões políticas nas quais foram tratados temas de política econômica, como o apoio à borracha, ao a   ar e   pecuária, além da política cafeeira. Morreu no Rio de Janeiro, em 1924.



Atende ao objetivo 3

Até o ano passado, a nossa colonização visava somente à localização de estrangeiros. Assim como os estados do Norte viam-se preteridos em seus atendimentos, os do Sul dele beneficiavam-se com exclusividade. Imperioso tornava-se socorrer àqueles irmãos [...] . A organização de tais serviços apresenta entre nós uma feição particular. Os estados do Sul são objetos da colonização por estrangeiros. Os do Norte, da colonização por nacionais. No Norte, centros agrícolas; no Sul, núcleos coloniais. O equilíbrio fazia-se (RELATÓRIO do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, 1912, *apud* MENDONÇA, S. R. de. *O ruralismo brasileiro (1888-1931)*. São Paulo: Hucitec, 1997, p. 170).

Leia o trecho selecionado do *Relatório do Ministério da Agricultura*, de 1912, e aponte as finalidades da política desenvolvida pelo órgão, voltada ao trabalhador nacional.

Resposta comentada

A política de subsídio da imigração de trabalhadores europeus, conduzida pelo governo federal e pelo estado de São Paulo no último quartel do século XIX, havia concentrado contingentes de mão de obra na região do Centro-Sul, principalmente nas áreas de expansão da economia

cafeeira. A ação do Ministério da Agricultura, através do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais e de instituições como os patronatos agrícolas, tinha por objetivo promover a vinculação do trabalhador nacional à grande propriedade em áreas não atendidas pela política imigrantista, ainda que pela formação de uma camada intermediária de pequenos proprietários. Já a instalação dos núcleos coloniais associava-se à ideologia do trabalho, fundada na "democracia rural", que postulava a possibilidade de ascensão social do pequeno produtor.



Arquivo Público do Estado de São Paulo

O portal do Arquivo Público do Estado de São Paulo contém uma seção sobre a imigração estrangeira, contendo textos diversos, reprodução de fotografias, documentos pessoais, jornais e referências documentais. Você poderá consultar ainda a exposição virtual sobre a história das ferrovias paulistas, cuja construção acompanhou, passo a passo, a expansão da economia cafeeira, além de muitos outros documentos relativos à história de São Paulo no século XIX e na Primeira República. Visite: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/>.

CONCLUSÃO

A expansão da economia cafeeira e o processo de modernização eram limitados pelo fato de que a comercialização e o financiamento da produção estavam sob a responsabilidade de

empresas estrangeiras, servindo a política de “valorização” do produto para minimizar os efeitos da superprodução. Os limites da modernização, no sentido da industrialização, residiram na dependência dos diversos setores econômicos e do próprio governo em relação à exportação do café, como geradora de divisas em moeda estrangeira.

Apesar das tensões que marcaram o debate em torno da formulação da política econômica e da adoção de medidas relativas à imigração e ao trabalhador nacional, não chegou a se configurar, no período, uma ruptura com relação ao predomínio dos interesses da agroexportação, em especial da cafeicultura.

Atividade final

Atende aos objetivos 1, 2 e 3

Tabela 1.1: Principais produtos de exportação 1891-1928 (% na receita das exportações)

Período	Café	Açúcar	Algodão	Borracha	Couro e peles	Outros
1891-1900	64,5	6,0	2,7	15,0	2,4	9,4
1901-1910	52,7	1,9	2,1	25,7	4,2	13,4
1911-1913	61,7	0,3	2,1	20,0	4,2	11,7
1914-1918	47,4	3,9	1,4	12,0	7,5	27,8
1919-1923	58,8	4,7	3,4	3,0	5,3	24,8
1924-1928	72,5	0,4	1,9	2,8	4,5	17,9

Fonte: SILVA, 1953; VILELA & SUZIGAN, 1973 *apud* SINGER, 1989. Citado por Arias Neto, 2003, p. 212.

A partir da análise dos dados apresentados na tabela, descreva a evolução da economia brasileira na Primeira República.

Resposta comentada

Na Primeira República, assistiu-se à contínua expansão do cultivo de café, configurando-se, na virada do século XIX para o XX, uma situação de superprodução. O café manteve-se como o principal produto da pauta de exportação brasileira, aprofundando-se, na década de 1920, a dependência econômica e financeira dos demais setores econômicos e do governo em relação ao papel desse produto como gerador de divisas para a importação de gêneros de consumo e bens de capital e o pagamento da dívida externa. Outro item da pauta com participação significativa nas exportações foi a borracha, cujo ciclo de expansão, impulsionado pela expansão capitalista do último quartel do século XIX e a segunda Revolução Industrial, foi revertido no período 1914-1918 que corresponde à Primeira Guerra Mundial. A maior participação das exportações cafeeiras ocorreu em 1924-1928, vindo a crise internacional de 1929 a atingir severamente o complexo econômico associado a esse produto.

RESUMO

Ao longo da Primeira República (1889-1930), a expansão da economia cafeeira foi acompanhada por um processo de modernização que incluiu o crescimento das cidades, o aprofundamento da divisão do trabalho e a diversificação econômica. A abolição, em 1888, não deu lugar à consolidação, na agricultura de exportação, de relações capitalistas de produção, constituindo-se diferentes tipos de relações não capitalistas, como o colonato e a parceria. Os primeiros passos em direção à industrialização não foram acompanhados, portanto, por uma ruptura com a estrutura agrária tradicional, preservando-se a estrutura fundiária concentrada e as rígidas hierarquias sociais herdadas do período de vigência do escravismo.

Na última década do século XIX, os altos lucros auferidos pela agroexportação, a expansão do crédito e o afluxo de mão de obra em direção às áreas de expansão da cafeicultura, com a grande imigração, favoreceram a expansão do cultivo do café, levando à crise de superprodução. As operações valorizadoras, implementadas em 1906, 1915 e 1921, evitavam a queda dos preços internacionais do café, mas terminaram por representar novo incentivo para a expansão do cultivo, registrando-se, na década de 1920, o auge da economia de exportação.

A elaboração da política cafeeira gerou debates e oposição, organizando-se os setores agrários, voltados ao mercado interno no chamado movimento ruralista, que pregava a diversificação e a modernização agrícola, demandando medidas de fixação do trabalhador nacional.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, você vai estudar o processo de crescimento industrial na Primeira República e a dinâmica que marcou as relações entre o setor industrial e a agricultura de exportação.

Aula 2

Crescimento industrial na Primeira República: nacionalismo e protecționismo

Pedro Henrique Pedreira Campos

Meta

Compreender o processo de formação da indústria brasileira ao longo da Primeira República (1889-1930), percebendo os alcances e limites do fenômeno de industrialização, bem como as políticas estatais dedicadas ao tema do desenvolvimento fabril.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. conhecer as políticas estatais voltadas para a defesa da indústria brasileira implementadas ao longo da Primeira República, em particular aquelas desenvolvidas durante o período do chamado *Encilhamento*;
2. identificar os diferentes tipos de indústria implantados no Brasil nesse período, bem como a sua distribuição geográfica, percebendo a limitação dos ramos industriais na economia brasileira e a concentração das fábricas em certas regiões do território;
3. perceber de que forma o contexto internacional impôs as condições nas quais se desenvolveu a indústria brasileira no período, analisando as diferentes conjunturas atravessadas, com destaque para os efeitos da Primeira Guerra Mundial.

Pré-requisitos

Para acompanhar esta aula, você deve ter estudado a primeira aula do curso de Estado e Economia no Brasil Contemporâneo, tendo em mente o caráter ainda predominantemente rural da sociedade brasileira durante a República Velha, tanto em termos demográficos, como econômicos e políticos.

INTRODUÇÃO

A indústria no Brasil, como você vai ver mais pra frente, existe desde a presença inicial dos povos indígenas e do período colonial, principalmente sob a forma de artesanato. Apesar de vasta importação de produtos manufaturados, na América portuguesa havia pequena produção de artigos para consumo local em diversas partes da colônia. Várias dessas manufaturas foram proibidas por um decreto régio datado de 1785. Com a vinda da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, elas foram liberadas e logo começaram a ser constituídas. Houve impulso ao longo do século XIX, como por ocasião da Tarifas Alves Branco, de 1844, e com a Guerra do Paraguai (1864-1870). No entanto, o processo de industrialização brasileiro geralmente é datado a partir da década de 1880, no contexto da transição do trabalho escravo para o livre.

O processo de industrialização brasileiro ao longo da Primeira República ocorreu de maneira progressiva e constante, tendo períodos de avanço mais veloz e outros de certa estagnação. O setor foi beneficiado pelo processo de urbanização, com a formação de um mercado consumidor composto, sobretudo, pelos moradores das cidades. Os industriais se organizavam em entidades da sociedade civil para defenderem seus interesses e políticas favoráveis ao desenvolvimento fabril. No entanto, a industrialização não constituía uma prioridade das políticas estatais, ficando as políticas tarifárias e protecionistas muito sujeitas às políticas de defesa e promoção do café brasileiro, o que predominava na agenda estatal naquele momento, conforme vimos na aula anterior.

A industrialização ocorrida no período tampouco se caracterizou por um processo que envolveu todo o território brasileiro. Pelo contrário, as fábricas foram formadas principalmente nos principais centros urbanos do Sudeste, além de alguns polos no Sul e Nordeste do país. A concentração das atividades no eixo Rio-São Paulo se deve ao processo de urbanização e ao mercado

consumidor local, ao capital decorrente das atividades comerciais e cafeeiras, bem como à infraestrutura e à força de trabalho disponível nesses locais.

A industrialização também era limitada por setor. Não foram desenvolvidos todos os ramos industriais, mas basicamente os referentes aos itens de consumo corrente, como vestuário e alimentos. A ausência de indústrias voltadas à produção de itens intermediários e bens de capital se relaciona com a Divisão Internacional do Trabalho. O contexto internacional tinha intensa incidência sobre o processo de industrialização brasileira, exercendo limitações e também incentivos, de acordo com a conjuntura internacional atravessada.



Divisão internacional do trabalho

A Divisão internacional do trabalho é a distribuição das atividades econômicas e sua especialização entre os países e regiões do mundo. No sistema econômico internacional, algumas nações e localidades se especializam - de acordo com as condições geográficas, climáticas, de disponibilidade de força de trabalho, domínio de técnicas e da tecnologia e tradições produtivas - na elaboração de determinadas mercadorias e serviços. Essas diferenças de especialidade são compensadas por meio do comércio internacional, em que os países vendem, sobretudo, os produtos nos quais são especializados e compram as mercadorias que possuem menos capacidade de fabricação. Apesar de ser lida por algumas tendências das Ciências Econômicas como algo positivo, a Divisão Internacional do Trabalho evidencia assimetrias e hierarquias na distribuição da capacidade produtiva

entre os países do mundo. Países centrais, com controle das tecnologias mais avançadas, geralmente fabricam itens com maior valor agregado e ganham mais no comércio mundial do que os países periféricos, cujas atividades produtivas estão concentradas mais na produção e exportação de itens primários, com menor valor agregado.

Industrialização e políticas estatais na Primeira República

As origens da indústria no que hoje é o Brasil remetem ao trabalho de elaboração de objetos e utensílios para certas finalidades, praticado pelos indígenas.



Indústria e industrialização:

Dá-se o nome de *indústria* à atividade humana de transformação da natureza e de matérias-primas em produtos semiacabados, bens de produção ou itens de consumo. A indústria pode ser um artesanato, caracterizado pelo trabalho manual individual, associado ou não ao uso de ferramentas; pode ser uma manufatura, que é quando o trabalho de diversas pessoas é articulado, com divisão do trabalho entre elas e com o uso de ferramentas, e pode ser a fábrica, caracterizada como uma unidade de produção em que pessoas operam com divisão do trabalho entre elas, associado ao uso de máquinas. O processo de industrialização se caracteriza pela generalização do modelo fabril em uma determinada economia. A primeira industrialização ocorreu na

Inglaterra, no final do século XVIII e início do XIX, no processo histórico conhecido como Revolução Industrial britânica.

Régia

Algo de origem real; uma ordenação régia, por exemplo, seria uma ordenação vinda do poder real, do rei.

Ao longo do período colonial, o trabalho artesanal era comum para elaboração de produtos, sobretudo feitos por escravos. No entanto, as atividades manufatureiras eram limitadas na América portuguesa, devido às ordenações **régias** que cerceavam essas atividades, como forma de impulsionar a indústria portuguesa. Assim, a colônia deveria conceber produtos primários e básicos e importar de Portugal utensílios como vestuário e outros itens manufaturados.

Em 1808, as manufaturas foram liberadas no Brasil e, com isso, várias fábricas foram instaladas no país, como a imprensa régia, a fábrica de pólvora e a fábrica de ferro Ipanema, em São Paulo. Apesar das limitações impostas pela lavoura e pelas reduzidas tarifas de importação, a indústria brasileira foi paulatinamente se desenvolvendo ao longo do século XIX, com momentos de avanço, como após as já citadas Tarifas Alves Branco (1844) e durante a Guerra do Paraguai (1864-1870). No entanto, o processo de industrialização na economia brasileira teve início apenas na década de 1880.

**Tarifas Alves Branco**

As Tarifas Alves Branco foram taxas de importação implementadas no ano de 1844 e que ganharam o nome do ministro Manuel Alves Branco, o Visconde de Caravelas. Essas tarifas de importação reviam as vigentes desde 1811, que impunham uma taxa de 15% *ad valorem* para todas

as mercadorias que entravam no Brasil. Com taxas diferenciadas, variando entre 2 e 60%, as Tarifas Alves Branco elevavam as taxas de importação, com imposto de 30% para produtos sem similar nacional e 60% para mercadorias com similar produzidas no país. As novas tarifas melhoraram a saúde fiscal do Império e deram certo incentivo à indústria brasileira.

A década de 1880 se caracteriza pelo acirramento do processo de transição do trabalho escravo pelo livre. Isso não quer dizer que o processo foi imediato e que logo após a Lei Áurea todos já estavam recebendo um salário. A substituição foi lenta e, por muito tempo, baseada em formas não remuneradas de trabalho.

No entanto, o acirramento das revoltas escravas, as fugas e a formação de quilombos nessa década intensificaram o processo de urbanização no país, com crescimento das cidades existentes, principalmente nas regiões que dispunham de mais escravos, ou melhor, no Sudeste cafeeiro.

Assim, cresceram cidades como o Rio de Janeiro, São Paulo, Juiz de Fora, Niterói e outras. Esses polos urbanos passaram a contar com uma crescente força de trabalho livre, que exercia diferentes formas de ofício e constituía um mercado consumidor de produtos manufaturados. Não à toa, essas e outras cidades foram alvos de reformas urbanas no período da Primeira República e tiveram crescente mão de obra empregada em atividades como a construção civil, as indústrias, o comércio e os serviços, o fornecimento de energia elétrica, os carris urbanos etc.

As políticas estatais desenvolvidas nesse período, no entanto, não priorizavam o processo de desenvolvimento industrial. Pelo contrário, as políticas desenvolvidas pela República davam ênfase ao processo de produção, promoção e exportação dos itens vendidos

para o mercado externo, sobretudo o café, principal produto de exportação brasileiro nesse período. Assim, a política cambial objetivava principalmente a competitividade internacional do café e dos outros produtos de exportação brasileiros. Da mesma forma, políticas desenvolvidas no período, como as valorizações (ver Aula 1), tencionavam garantir a renda e a saúde financeira dos cafeicultores.

Os industriais do período passaram a se organizar em entidades como a Associação Industrial, formada em 1881 e que defendia a adoção de medidas de incentivo à indústria, como tarifas de importação diferenciadas, elevadas para itens com similar nacional e reduzidas para equipamentos, máquinas e utensílios para a indústria. No entanto, as políticas desenvolvidas nesse período poucas vezes correspondiam aos exatos anseios desses agentes.

Eventualmente, a crise fiscal da União levava o governo a elevar tarifas de importação, favorecendo - quase sempre de maneira acidental - a indústria. De fato, em geral, não havia uma política protecionista que fornecesse salvaguardas e incentivos à indústria brasileira, nesse período.

Uma exceção correspondeu ao que se convencionou chamar de *Encilhamento*. Este foi o nome dado à política econômica adotada no primeiro governo republicano, liderado pelo marechal Deodoro da Fonseca. O ministro da Fazenda, Rui Barbosa, elaborou uma política de amplo incentivo industrial, com adoção de tarifas protecionistas, um novo Código Comercial mais liberal, incentivo ao crédito industrial e adoção de uma política emissionista de moeda, de modo a favorecer a contração de empréstimos por parte de empresários industriais que quisessem implementar ou ampliar o seu negócio.



Rui Barbosa

Nascido em Salvador no ano de 1849 e falecido em Petrópolis em 1923, Rui Barbosa foi um jurista, político, diplomata e escritor brasileiro muito atuante no período da Primeira República (1889-1930).

Além de deputado e senador, Rui Barbosa foi ministro da Fazenda do governo Deodoro da Fonseca, sendo responsável por uma política de incentivo à expansão econômica e industrial que ficou conhecida como *Encilhamento*.

A política desenvolvida por **Rui Barbosa** acabou levando a uma espiral inflacionária e um surto especulativo. No entanto, houve a formação de um conjunto bastante significativo e relevante de fábricas no Brasil, importantes, naquele momento, para o processo de industrialização nacional.



Atende ao objetivo 1

1.

Até bem pouco tempo, era necessário, antes de tratar do *encilhamento* propriamente dito, fazer uma longa digressão sobre o conteúdo fortemente ideológico que envolvia as interpretações do fenômeno. É que, em todas as campanhas oposicionistas de Rui Barbosa, os anos do *encilhamento* eram imediatamente lembrados como dias de jogo desenfreados da Bolsa, de especulação frenética ou, simplesmente, desastrosos. O resultado disso é que essa ideia ficou marcada a ponto de constar no dicionário Aurélio como um "movimento extraordinário de especulação". Até mesmo a historiografia mais acadêmica fazia ressoar a mesma noção. O próprio Celso Furtado, autor do livro mais lido sobre a formação econômica do Brasil, admite que houve certo aquecimento econômico com o *encilhamento*, mas conclui que os nascentes grupos industriais estavam entre os inúmeros prejudicados pela depreciação cambial, que, aliás, só beneficiava o setor agro-exportador.

Em compensação, os partidários de Rui Barbosa procuravam enaltecê-lo como defensor das indústrias e do capital nacional. A influência desse pensamento também foi expressiva, de tal forma que, inspirados pelas ideias desenvolvimentistas, alguns autores, ainda recentemente, viam nele uma expressão do nacionalismo antagonizado pelas oligarquias latifundiárias regionais e, no *encilhamento*, um marco na tradição empresarial, ponto de partida para a industrialização do país.

Desvencilhado o debate das conotações ideológicas que o envolviam, é possível, hoje, assumir uma postura que privilegie mais ou menos a importância do período, sem resvalar pelos termos da velha polêmica. Não se justifica o esforço de desmitificar os preconceitos, de um lado, e as apologias, de outro.

LEVY, Maria Bárbara. *A Indústria do Rio de Janeiro através de suas Sociedades Anônimas*. Coleção Biblioteca Carioca. Rio de Janeiro: EdUFRJ / Secretaria Municipal de Cultura, 1994, p. 141.

Leia o trecho do capítulo do livro de Maria Bárbara Levy e indique a forma como se dá o debate historiográfico acerca do *Encilhamento*, relacionando-o à forma como se deu a discussão a seu respeito no período em que o fenômeno ocorreu.

Resposta comentada

De acordo com o trecho do livro de Maria Bárbara Levy, o debate historiográfico ocorrido entre os autores que analisam o *Encilhamento* traz semelhanças com a forma como ocorria a discussão em torno da questão no período em que ela ocorreu. Por um lado, alguns autores – como os críticos no período – afirmam que o *Encilhamento* se reduziu a uma simples espiral especulativa, sem investimentos de fato ou sem avanço industrial, ou econômico. Por outro lado, outros analistas – tais como os defensores do projeto no período em que ele ocorreu –

indicam o *Encilhamento* como um período muito importante no processo de industrialização e crescimento econômico brasileiro. As análises atuais indicam que as duas explicações contêm exageros, mas de fato houve importante formação de capital industrial no período assinalado.

Os tipos de indústria e sua distribuição geográfica na Primeira República

Até o final do século XIX, a principal região industrial do Brasil era o Nordeste. As manufaturas e fábricas nordestinas, sobretudo de Pernambuco, Bahia e Sergipe, em especial no setor têxtil, superavam as existentes no Sudeste e no Sul. Na Primeira República, o Sudeste superou o Nordeste como principal polo industrial do país, mas aquela região ainda manteve certa importância industrial e capital acumulado.

A principal cidade industrial do Brasil desde o final do Império e ainda no início da República era o Rio de Janeiro. Tendo a maior população e o principal mercado consumidor do país, a capital federal do princípio do século XX dispunha do principal centro fabril do país, sendo circundada por cidades de relevância industrial, como Niterói, São Gonçalo, Magé, Petrópolis etc.

No entanto, ao longo das duas primeiras décadas do século XX, a cidade de São Paulo cresceu mais do que a cidade do Rio de Janeiro. Com o capital oriundo do **complexo cafeeiro**, a capital do estado de São Paulo dispunha de mais recursos que as fábricas cariocas e fluminenses e a produção industrial no estado superou a do Distrito Federal e do Rio de Janeiro combinados, já no censo industrial de 1920. Outros polos industriais relevantes estavam nos estados do Rio Grande do Sul, em Minas Gerais – principalmente na cidade de Juiz de Fora –, em Santa Catarina – no vale do Itajaí –, além dos centros tradicionais do Nordeste.

Complexo cafeeiro

O complexo cafeeiro designa o conjunto de atividades econômicas vinculadas ao café, como a produção, o beneficiamento, o transporte, os serviços financeiros e a comercialização. Assim, o estado de São Paulo montou toda uma estrutura econômica, como um conjunto de ferrovias, eletrificação, bancos, empresas de seguros, produção de artigos de ensacamento, torrefação, armazenamento etc.

Dessa forma, havia uma distribuição bastante desigual e concentrada da indústria brasileira ao longo do território na Primeira República. Não houve um processo de industrialização que percorresse as diversas regiões que compunham o território do país, mas sim alguns pequenos polos fabris, existentes principalmente nas regiões onde havia maior mercado consumidor, maior capital acumulado e mais infra-estrutura, na forma de ferrovias, carris urbanos, energia elétrica disponível, acesso a portos etc.

A força de trabalho disponível era outro elemento importante. Nas cidades do Rio e, mais ainda, em São Paulo, havia uma margem considerável de mão de obra ociosa, principalmente composta por imigrantes, que fugiam das más condições de trabalho e das crises no setor agrário, especialmente nos cafezais. A disponibilidade de força de trabalho favoreceu a industrialização em São Paulo, onde os salários eram mais baixos que no Rio de Janeiro.

Os industriais do período tinham origem diversa. Havia os empresários que atuavam no comércio de atacado e que ramificaram suas atividades para o setor industrial. Eram comuns também os proprietários rurais, sobretudo os cafeicultores, que montaram as suas fábricas. E havia também os imigrantes que investiam no setor industrial brasileiro.

A indústria do Rio de Janeiro era composta, sobretudo, por empresários que vieram do setor comercial. Negociantes de grosso trato investiam no setor, como os proprietários da Companhia América Fabril, o principal conglomerado da indústria têxtil brasileira na Primeira República.

Os fazendeiros e cafeicultores eram comuns no estado de São Paulo. Por exemplo, Antonio Prado, dono de uma fábrica no setor de vidros; Álvares Penteado, cafeicultor e dono de fábricas nos ramos de curtumes e tecelagens, e Eugênio de Oliveira, proprietário de fazendas de café e criador das tecelagens Votorantim no início da República, originando formação de um império industrial até hoje importante para a economia brasileira.

Por fim, os imigrantes também investiam bastante na indústria brasileira. *Existe um falso mito de que esses migrantes vieram todos ao país sem recursos e conseguiram fazer fortuna, aqui, com suas habilidades e tino para os negócios.* No entanto, sua origem social era heterogênea e vários vieram ao país já com alguns recursos, enriquecendo mais ainda, aqui.

Assim, em São Paulo, as fábricas Matarazzo e Scarpa pertenciam a imigrantes italianos. No Rio, eram comuns as fábricas controladas por imigrantes portugueses, embora houvesse, também, os investimentos britânicos, como eram as fábricas de tecidos Progresso, em Bangu, e Carioca, na Gávea.

Os ramos industriais existentes na economia brasileira ao longo da Primeira República eram limitados. A indústria existente não abrangia todos os ramos do sistema fabril, compondo toda a pirâmide industrial no país. As fábricas eram restritas aos itens de consumo corrente, sem grande valor agregado. Não havia, no país, fábricas de bens de produção, ou melhor, máquinas usadas nas próprias fábricas. Esse maquinário, bem como equipamentos e itens intermediários eram, em geral, importados, dada a inexistência desse setor na economia brasileira.

Dessa forma, os principais ramos fabris existentes no Brasil no período eram as fábricas de tecidos, de vestuário, alimentos, bebidas, calçados, velas, fósforos. As maiores fábricas do Brasil no período eram as do ramo têxtil, que empregavam maior mão de obra, contando com milhares de operários em suas unidades industriais. Ainda no ramo de vestuário, havia as fábricas de calçados, de gravatas e de chapéus.

No setor alimentício e de bebidas, despontavam as fábricas de refino de açúcar, de cerveja, de chocolate, de alimentos enlatados, de torrefação de café, de moagem de cereais e as de vinho, estas, principalmente na região Sul do país. Por fim, outros ramos eram compostos pelas fábricas de sabão, velas, madeiras, móveis, papel e papelão, fumo, fundições, fósforos, velas etc.

Essa limitação das atividades industriais no país seria exposta em sua fragilidade ao longo da Primeira Guerra Mundial. A partir daquele momento, ocorreriam cada vez mais investimentos em indústrias de bens de produção, dado o contexto internacional desfavorável para importações e exportações. Essa tendência seria reforçada a partir da década de 1930, quando o Estado se colocou como agente que planejaria e incentivaria o crescimento industrial do país.



Atende ao objetivo 2

2.

Tabela 2.1: Distribuição da produção industrial brasileira por estados em 1920

Estado	Produção industrial em relação ao total nacional
São Paulo	31,5%
Distrito Federal/Rio de Janeiro	28,2%
Rio Grande do Sul	11,1%
Pernambuco	6,8%
Minas Gerais	5,6%

Fonte: MENDONÇA, Sônia Regina de. *A industrialização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Moderna, 1997, p. 20.

Ano	Nº de empresas	Capital (contos)	Força motriz (CV)	Nº de operários
Distrito Federal				
1907	662	167.120	22.279	34.850
1920	1.542	441.669	69.703	56.517
1929	1.937	641.661	(*)	93.525
São Paulo				
1907	326	127.702	18.301	24.186
1920	4.145	537.817	94.099	83.998
1929	6.923	1.101.824	(*)	148.376

(*) Dado não disponível.

Fonte: SILVA, Sergio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1985 [1976], p. 79.

[illegible]

Resposta comentada

o ensacamento, beneficiamento, torrefação, transporte, infraestrutura ferroviária e elétrica, serviços financeiros e de seguros, comércio, dentre outras atividades. O incentivo à vinda de imigrantes e o êxodo rural devido às crises do café, bem como as más condições impostas pelos fazendeiros aos trabalhadores rurais forneciam força de trabalho às cidades paulistas, que tinham um salário mais baixo para os operários. Esses fatores contribuíram para que São Paulo se tornasse a principal região industrial do país, ao final da Primeira República.

As condicionantes internacionais da indústria brasileira na Primeira República

A Primeira República coincide grosso modo com o período em que o imperialismo prevaleceu no sistema internacional, sob a liderança do Reino Unido. O Brasil era um país dependente e tinha como atividade precípua da sua economia a produção e exportação de produtos primários, sobretudo o café, mas também a borracha, o açúcar, o algodão, o cacau, dentre outros artigos. O Brasil não era um grande polo de acumulação de capital no sistema internacional, sendo importador de capital dos centros capitalistas mais avançados. Os avanços técnicos e tecnológicos também estavam concentrados nos países centrais, principalmente os da Europa e os Estados Unidos.

Havia, dessa forma, uma *divisão internacional do trabalho*, segundo a qual alguns países eram especializados na produção de alguns produtos. Isso se dava com grande assimetria no sistema internacional e o comércio entre as nações funcionava como uma forma de produção e reprodução da desigualdade entre os países. Nesse contexto, a economia brasileira fornecia produtos de baixo valor agregado ao sistema internacional, principalmente o café. O país importava, por outro lado, produtos de alto valor agregado, como artigos industrializados e equipamentos.

Apesar do processo de industrialização durante a Primeira República, ainda naquele período, boa parte dos artigos manufaturados consumidos no país eram trazidos de fora. Além disso, como vimos, a indústria brasileira se concentrava na produção dos itens industriais tradicionais, ou melhor, nos bens de consumo não duráveis, como produtos de vestuário e alimentícios. Já as máquinas e os itens intermediários usados nas fábricas eram importados dos países centrais. Esses eram os centros produtores de tecnologia e bens de capital vendidos a um alto valor. O Brasil não possuía indústria de equipamentos e maquinário e, de acordo com a divisão internacional do trabalho vigente naquele período, importava esses produtos.

Essa dependência brasileira dos bens de produção estrangeiros ficou expressa em alguns momentos delicados dos mais de 40 anos da Primeira República. Assim, ao longo da Primeira Guerra Mundial sinais contraditórios foram emitidos pela indústria brasileira. Por um lado, a redução drástica das exportações inibiu a capacidade de importação, incentivando a indústria brasileira a suprir o mercado doméstico. Assim, dadas as limitações para importar, verificamos uma ampla expansão da produção industrial no período. A produção industrial brasileira triplicou entre os anos de 1914 e 1919, com crescimento da produção da indústria tradicional, principalmente de produtos dos ramos têxtil e alimentício.

Naquele período, o país despontou também como exportador de produtos manufaturados. Dada toda a demanda dos países beligerantes e dos tradicionais países importadores de artigos de vestuário e alimentícios, o Brasil se tornou um importante exportador de produtos industrializados, principalmente de alimentos enlatados. Assim, a indústria brasileira cresceu ocupando um lugar que era desempenhado pelo setor externo no abastecimento de produtos para o mercado interno e também com o fornecimento de artigos para o mercado externo.

No entanto, se a indústria brasileira cresceu, isso se deu basicamente pelo emprego de mais força de trabalho e pela abertura de novos turnos nas fábricas, porque, ao longo do conflito, as fábricas tiveram uma grande dificuldade de importar máquinas e equipamentos para a sua expansão intensiva. Dado o empenho e a conversão da indústria dos países beligerantes no esforço de guerra e toda a dificuldade de acesso ao mercado europeu, com a guerra submarina alemã, as fábricas nacionais tiveram dificuldade de aquisição de bens de capital nesse período.

Isso levou à estagnação da expansão da produção industrial ao final da guerra, já que não havia mais máquinas a serem utilizadas e dada a inviabilidade de importação de maquinário naquele momento. A guerra, assim, expôs a fragilidade e limitação da indústria brasileira: a dependência de importação de máquinas e a inexistência de produção de bens de capital na economia brasileira.



Primeira Guerra Mundial:

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) foi o conflito bélico que opôs as potências centrais (Império Alemão e Império Austro-Húngaro) às potências da Trílice Entente (Reino Unido, França e Rússia). Causando cerca de 18 milhões de mortes. Apesar de ser travada basicamente no continente europeu, a guerra ganhou proporções mundiais, por envolver potências que possuíam colônias na África e na Ásia e também pela entrada dos Estados Unidos no conflito, no ano de 1917. A Rússia se retirou da guerra nesse mesmo ano, após a revolução socialista e o acordo de paz em separado das potências centrais com aquele país. A guerra terminou no ano de 1918, com a rendição por parte dos alemães e dos austríacos.

A Primeira Guerra Mundial marcou o início do que alguns autores chamam de industrialização por substituição de importações. Trata-se de um processo de desenvolvimento industrial que se dá em boa medida devido às restrições encontradas no sistema internacional e que seriam acentuadas com a Crise de 1929 e a Depressão dos anos 1930 e também com a Segunda Guerra Mundial.

Assim, esses abalos no sistema internacional impulsionaram a indústria brasileira e, ao mesmo tempo, acabaram expondo nossas fragilidades e limitações: sem um parque industrial completo, não se pôde fabricar as máquinas, equipamentos e intermediários, utilizados pelas indústrias.



Industrialização por substituição de importações

A industrialização por substituição de importações é o processo segundo o qual há a redução parcial ou plena dos itens antes importados por uma economia, com a sua substituição pela produção doméstica. Trata-se de um processo de crescimento industrial que se dá por conta de um contexto externo desfavorável. Diversos países passaram por esse processo, nesse período, e o caso de maior êxito é justamente o do Brasil.

Logo após o fim da Primeira Guerra Mundial, a indústria brasileira viveu um período de expansão durante a década de 1920. Trata-se de um período de prosperidade no sistema internacional e de crescimento das exportações de café. Essa conjuntura foi favorável ao crescimento da indústria brasileira, que se expandiu no período, após o turbulento e confuso final da Primeira Guerra Mundial, quando as limitações de importação de máquinas se

associaram às mobilizações operárias e greves nas fábricas, em um contexto inflacionário.

Essa expansão da indústria após a guerra não se deu apenas pela ampliação das fábricas existentes e o aumento da produção, mas também pela diversificação dos setores industriais existentes no país. Assim, foram inauguradas fábricas de novo tipo que começaram a tornar o parque industrial brasileiro menos incompleto, apesar de não preencherem plenamente as lacunas da estrutura industrial brasileira.

Unidades fabris de bens de produção foram inauguradas no país naquele período com o auxílio do capital estrangeiro. Assim, foi inaugurada em 1921, na cidade mineira de Sabará, a Usina Siderúrgica Belgo-Mineira, com capitais belgas, franceses e luxemburgueses. Já em 1924, foi inaugurada na cidade fluminense de São Gonçalo a Fábrica de Cimento Portland.

Nos dois casos, são unidades fabris que produziam itens antes importados pela economia brasileira e que atendiam a outras fábricas. Assim, a produção de aço em Minas Gerais utilizava as jazidas de minério de ferro da região e fornecia insumos para outros setores industriais. Já a fábrica fluminense de cimento Portland, que passava a concorrer com a paulista Fábrica de Cimento Portland de Perus, fornecia o insumo do cimento para a crescente indústria de construção no país, sobretudo a do antigo Distrito Federal, o atual município do Rio de Janeiro.

A construção civil é uma indústria consumidora dos dois novos insumos produzidos no país e estava em expansão no período, dado o processo acentuado de urbanização, construção habitacional e projetos de infraestrutura e obras públicas desenvolvido no período.

Com essas novas fábricas e outras unidades industriais inauguradas, o parque industrial brasileiro começava a preencher certas lacunas. Um novo impulso foi dado ao setor diante das novas limitações impostas pelo sistema internacional, no contexto das décadas de 1930 e 1940. Nesse período, o Estado reorientou a política para o setor, incentivando e impulsionando a produção

industrial doméstica e atuando, ele mesmo, como empresário, ao controlar empresas estatais que produziam principalmente bens de produção fornecidos para outras indústrias.



Atende ao objetivo 3

3.

Nessa situação vem a desempenhar papel eminente a Guerra Mundial. Em 1914 o mundo anda às voltas com um conflito que dura até 1918. Entre os mais atingidos, estão os que lideram a economia, fornecedores de produtos trabalhados e compradores de matérias-primas. Contribui ainda a situação cambial, que torna favorável a importação.

Forçosamente, pois, interrompe-se a forma tradicional de abastecimento do país. O Brasil tem de produzir o artigo necessário. Emissões e exigências de consumo favorecem a atividade. As emissões vão a aumento. O capital emitido para enfrentar dificuldades, em parte empenhado nas novas necessidades, quando a importação não pode ser feita. A produção industrial passa de 956.557:000\$000 em 1914, a 2.989.176:291\$000, no fim de 1919. Até o político conservador se satisfaz em ver o imposto de consumo em aumento, pela produção das fábricas, capaz de compensar os tropeços fiscais com a queda de cobrança do imposto de importação. "Por outro lado, a exportação cresce, não só de gêneros agrícolas e matérias-primas, como de alguns artigos manufaturados.

IGLÉSIAS, Francisco. *A industrialização brasileira*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986 [1985], p. 75-76.

Lendo o trecho do livro de Francisco Iglésias, explique a forma como a Primeira Guerra Mundial afetou a indústria brasileira.

Resposta comentada

De acordo com o autor citado, a Primeira Guerra Mundial se mostrou como um grande abalo internacional que impôs limitações à economia brasileira. O fornecimento estrangeiro dos produtos manufaturados à economia brasileira se tornou limitado nesse período, de modo que a indústria nacional supriu em parte essa lacuna forçada pela ausência de provimento de produtos importados com facilidade ao país. Assim, a indústria brasileira cresceu, ao abastecer o mercado consumidor doméstico, fornecendo produtos antes importados, e também exportando parte da sua produção.

CONCLUSÃO

Apesar da expansão industrial na Primeira República no país, havia limitações ao processo de industrialização nesse período. Isto por conta da divisão internacional do trabalho e da condição que a economia brasileira cumpria nesse sistema naquele momento. Dotada, então, de uma função primário-exportadora no mercado internacional a economia brasileira tinha limites ao processo de industrialização, decorrente da predominância econômica e política do setor do comércio exterior e da cafeicultura no país.

Resposta comentada

O setor cafeeiro constituía o eixo fundamental da economia brasileira ao longo de toda a Primeira República. Tratava-se do setor mais dinâmico da economia do país, em torno do qual se dispunham as outras formas de atividades. A economia brasileira no período é fundamentalmente voltada para a produção e exportação de produtos primários, sobretudo o café. Assim, a indústria compreendia um ramo periférico da economia nacional, sendo sua dinâmica dependente das flutuações do setor cafeeiro. Havia efeitos positivos do setor cafeeiro sobre a indústria, como fornecimento de capital, de força de trabalho, de infraestrutura e a política cambial e tarifária, que, em certas ocasiões, acidentalmente, beneficiava a indústria. No entanto, o café também limitava o desenvolvimento da indústria brasileira no período, por ser o polo dinâmico da economia do país e por determinar as políticas estatais em seu benefício, o que muitas vezes não ia ao encontro dos interesses do setor industrial. Assim, a relação entre os dois setores era de unidade e contradição.

RESUMO

A Primeira República é um período caracterizado pela industrialização da economia brasileira. Trata-se de um momento de crescimento da atividade fabril no país, na esteira da economia primário-exportadora. Essa indústria era concentrada na região Sudeste, sobretudo nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. Ela era limitada aos setores de bens de consumo correntes, como o de vestuário e o alimentício, não compreendendo os ramos de bens de produção e intermediários. As políticas estatais no período eram voltadas à promoção da exportação do café no mercado internacional e não priorizavam a expansão industrial, o que a dificultava e limitava. Os abalos internacionais da Primeira Guerra

Mundial (1914-1918) e, depois, da Crise de 1929 e da Depressão dos anos 1930 e da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) impuseram as limitações externas à economia brasileira que foram decisivas para um processo de crescimento industrial em quantidade e variedade. Assim, a indústria brasileira cresceu bastante ao longo da Primeira Guerra, apesar de possuir limites a essa expansão decorrente da ausência do setor de bens de capital e pela ausência de políticas favoráveis, o que remetia à inserção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, veremos como se deu a constituição e organização dos trabalhadores urbanos e industriais no Brasil da Primeira República. Analisaremos a constituição nacional desse operariado e suas diferentes filiações políticas no período.

Referências

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005 [1959]. 276p.

IGLÉSIAS, Francisco. *A industrialização brasileira*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986 [1985]. 94p.

LEVY, Maria Bárbara. *A indústria do Rio de Janeiro através de suas Sociedades Anônimas*. Coleção Biblioteca Carioca. Rio de Janeiro: EdUFRJ / Secretaria Municipal de Cultura, 1994. 306p.

LINHARES, Maria Yedda Leite (Org.). *História geral do Brasil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000 [1990]. 445p.

LOBO, Eulália Maria Lahmeyer. *História do Rio de Janeiro: do capital comercial ao capital industrial e financeiro*, v. 2. Rio de Janeiro: IBMEC, 1978. 994p.

LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1975 [1960]. 224p.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. 182p.

MENDONÇA, Sônia Regina de. *A industrialização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Moderna, 1997. 88p.

OLIVEIRA, Francisco de. A emergência do modo de produção de mercadorias: uma interpretação teórica da economia da República Velha no Brasil. In: *História geral da civilização brasileira*. Tomo 3: O Brasil Republicano, v. 8: estrutura de poder e economia (1889-1939). 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.p. 430-455.

SILVA, Sergio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1985 [1976]. 120p.

TAVARES, Maria Conceição. *Da substituição de importações ao capital financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 263p.

WEID, Elizabeth Von der; BASTOS, AnaMarta Rodrigues. *O fio da meada: estratégia de expansão de uma indústria têxtil - Companhia América Fabril, 1878-1930*. Rio de Janeiro: FCRB/CNI, 1986. 303p.

Aula 3

Regulamentação do mercado de trabalho e movimento operário: o trabalhador “nacional” e o imigrante

Pedro Henrique Pedreira Campos

Meta da aula

Analisar o processo de formação do operariado industrial brasileiro na Primeira República, a questão do trabalhador estrangeiro e do “nacional” e a política estatal para a questão trabalhista até 1930.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. identificar a constituição da classe trabalhadora urbana brasileira na Primeira República, em especial os assalariados do ramo industrial, com destaque para as condições de trabalho, o movimento operário e as suas correntes programáticas;
2. reconhecer a composição heterogênea do operariado brasileiro no período assinalado, em especial a divisão entre os trabalhadores “nacionais” e os imigrantes e as implicações de tais diferenças para o movimento operário;
3. avaliar a atuação do Estado brasileiro ante a questão operária na Primeira República, tendo em vista a primazia do ideário liberal no período e reconhecendo as leis e medidas de proteção ao trabalho conquistadas pelos operários então.

Pré-requisitos

Para acompanhar a presente aula, você deve ter estudado as Aulas 1 e 2 do curso de Estado e Economia no Brasil Contemporâneo, tendo em mente a predominância do campo sobre as cidades na República Velha, tanto em termos demográficos, como econômicos e políticos, como foi visto na Aula 1. E, principalmente, você deve conhecer o processo de industrialização no país até 1930, conforme foi visto na Aula 2.

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1880, quando a sociedade brasileira estava deixando o sistema escravista, houve um impulso à formação de indústrias nas principais cidades brasileiras. Com a diminuição do número de escravos e o incremento da força de trabalho que tinha o salário como remuneração, foi ampliado o mercado consumidor de itens industrializados, como: alimentos, bebidas, vestuário, móveis, dentre outros. Essas primeiras fábricas ganharam força com a abolição da escravidão e, mais ainda, com os incentivos à industrialização no primeiro governo republicano e com a política cambial do período da República Velha (1889-1930).

Essa primeira indústria empregava uma mão de obra de composição não homogênea. Havia os trabalhadores urbanos, antes voltados para formas artesanais de produção e serviços nas cidades. Eram comuns também ex-escravos, saídos de fazendas no período da abolição, ou os ex-cativos que cumpriam funções urbanas. E, por fim, havia uma maioria de trabalhadores imigrantes, oriundos de regiões periféricas da Europa. Essa constituição heterogênea do operariado nacional trouxe, ao mesmo tempo, incentivos e barreiras para a organização dos trabalhadores em sindicatos e em torno de certos projetos. O governo mantinha uma posição liberal sobre a questão das relações trabalhistas, entendendo-a como uma questão privada entre empregadores e empregados, que deveria ser resolvida entre os próprios agentes e que não merecia a intervenção estatal. Essa postura liberal do aparelho de Estado não foi, no entanto, conduzida sem desvios ou de maneira inexorável, havendo parlamentares que defendiam projetos de proteção social aos trabalhadores, além de haver leis e decretos estatais de caráter pontual ou relativas a alguns setores operários, garantindo direitos e a defesa de certas condições de trabalho. As primeiras medidas estatais de intervenção na questão trabalhista datam do final da década de 1910, e as demandas dos

trabalhadores acabaram provendo a pauta das discussões sobre a legislação trabalhista na década de 1930.

Indústria, classe trabalhadora e movimento operário na Primeira República

As primeiras indústrias no Brasil remontam ao período colonial e imperial, e era comum que naquelas ocasiões esses centros produtivos utilizassem força de trabalho escrava. Cativos trabalhavam em oficinas urbanas e unidades de beneficiamento de produtos agrícolas em áreas rurais, muitas vezes associados a uma mão de obra livre, geralmente mais qualificada. Ao longo do século XIX, foi formada uma pré-indústria no Brasil, associada às atividades estatais e ao funcionamento da economia escravista e colonial, sendo usada para tal uma força de trabalho escrava associada à livre. Desde a década de 1880, um processo mais intenso de industrialização foi notado na economia brasileira, associado à transição da escravidão ao capitalismo. As unidades fabris urbanas, desde então, usavam trabalhadores predominantemente livres, empregados como mão de obra assalariada.

Esse processo de industrialização marca a superação da indústria tradicional, posicionada principalmente no Nordeste, em especial Bahia e Pernambuco. Além de Minas Gerais na região Sudeste. Os novos centros fabris concentravam-se no centro-sul, em especial em São Paulo e no Rio de Janeiro, que passaram a contar também com o maior contingente de operários do país. Desde 1900, as duas cidades tornaram-se as mais populosas do Brasil, contando com seus bairros caracteristicamente industriais e operários. No caso de São Paulo, as regiões que mais concentravam trabalhadores de fábricas eram Bexiga, Lapa, Mooca e Barra Funda. Já na capital federal, Bangu, São Cristóvão, Gamboa, Laranjeiras, Gávea e Tijuca concentravam naquele momento as principais fábricas e moradias de operários da cidade. Esses bairros comportavam cortiços, favelas e também vilas operárias, mantidas

pelas próprias fábricas, sendo que a questão habitacional estava na ordem do dia dos problemas urbanos e também como questão posta pelo movimento operário.

As fábricas que mais empregavam operários eram as do ramo têxtil, que chegavam a manter milhares de trabalhadores operando em seus espaços. Apesar da grande quantidade de funcionários, o setor de tecelagem não despontava como um dos mais combativos dentro do movimento operário, sendo boa parte dos trabalhadores dessas fábricas mulheres e crianças, que recebiam menores salários e tinham condições laborais mais precárias. Outros setores industriais importantes eram bebidas, alimentos, móveis e calçados. Ramos importantes para o movimento operário eram os dos ferroviários e dos portuários, que além de empregar vasta mão de obra, eram centrais no funcionamento da economia exportadora, o que dava a esses trabalhadores maior poder de barganha em suas ações e negociações junto ao patronato, já que a interrupção de seu trabalho poderia significar a suspensão da venda de produtos primários ao exterior.

Dada a inexistência de uma legislação que regulasse as relações entre empregados e empregadores, as condições de trabalho desses operários eram bastante precárias, com jornadas de trabalho diárias que chegavam a 12, 14 e até 16 horas. Não havia garantia de direitos como férias, aposentadoria, indenização em caso de acidente, salário mínimo ou outros artifícios que protegessem o trabalhador. A remuneração dos operários era reduzida e muitas vezes se situava em níveis abaixo da subsistência básica de sua família. Eram comuns as doenças por excesso de trabalho ou em setores específicos, como os casos de tuberculose nas fábricas de vidro. Havia também agressões e formas de violência por parte dos superiores diretos dos operários, como os mestres e contramestres, que faziam a vigilância nas fábricas. Não havia também garantia do emprego ou seguro em caso de sua perda, sendo que o empregado podia ser dispensado de sua função a qualquer momento.

Eram correntes as formas de controle dos patrões sobre os operários, o que era especialmente comum nas vilas operárias, muitas vezes construídas junto às fábricas e administradas pelos empresários. Ali, havia um policiamento sobre a vida dos operários, incluindo seus hábitos conjugais, o consumo de bebidas alcoólicas e a sua vida particular. Era comum que nessas vilas houvesse horário de recolher e para saída e entrada, com rígida vigilância sobre o tempo de vida dos trabalhadores, tanto nas horas de ofício, quanto nas de folga. Essas formas de controle eram associadas a um aparato assistencial das vilas, com creches, centros de recreação, igrejas, escolas e postos para atendimento médico.

Diante das condições de trabalho precárias, vigentes nas fábricas, os operários organizaram-se em movimentos e sindicatos, de modo a reclamar melhorias e direitos. Apesar da organização dos trabalhadores na Primeira República, havia limitações e empecilhos ao fortalecimento do movimento operário. Em primeiro lugar, tratava-se de uma sociedade ainda predominantemente rural, com o epicentro da economia e da política nacional ainda centrado no campo e, particularmente, na produção voltada para exportação. Assim, o movimento dos operários era restrito basicamente às cidades, com pouco ou nenhum contato com os trabalhadores rurais, e mesmo a comunicação entre sindicatos e organizações de trabalhadores de diferentes cidades brasileiras era limitada pelas dificuldades de transportes, comunicação e pela falta de entendimento entre as organizações. Em função de tal questão, o historiador Boris Fausto referiu-se aos “muros ideais da cidade”, destacando o caráter tipicamente urbano e limitado da organização dos trabalhadores no primeiro período republicano.

Outra dificuldade encontrada pelo movimento operário brasileiro na Primeira República era a convivência entre estrangeiros e brasileiros dentro das fábricas, o que podia ser um aspecto negativo para a organização dos trabalhadores, em função das dificuldades de comunicação e entendimento, do preconceito e da concorrência entre os próprios operários. A própria escravidão

era um fator que dificultava a aproximação dos operários, já que a convivência entre livres e libertos e entre trabalhadores de diferente cor de pele, muitas vezes, fornecia motivos para posturas racistas e desentendimentos entre os funcionários das fábricas. Havia uma associação do trabalho manual à escravidão e ao negro, o que funcionava como óbice ao fortalecimento das formas de associação e solidariedade entre os operários.

A possibilidade de ascensão social era outro obstáculo encontrado pelos trabalhadores, já que, com o escalonamento de funções nas fábricas, os operários mais disciplinados e afeitos aos patrões podiam ocupar posições intermediárias dentro do complexo fabril, obtendo maiores salários. Essa possibilidade e a de acumular recursos para tentar um negócio próprio, com perspectiva de enriquecimento pessoal, funcionavam como forças desagregadoras do movimento operário organizado. A possibilidade de mobilidade social era associada, no caso dos imigrantes, à vontade de retorno ao país natal, o que era, para alguns, um objetivo buscado após o acúmulo aqui de certos recursos.

Apesar das dificuldades colocadas, houve uma importante experiência até 1930 de organização de trabalhadores em sindicatos, entidades, partidos e manifestações operárias, como greves, insurreições e outras atividades. Grandes movimentos do proletariado urbano chegaram a parar as principais cidades brasileiras e, apesar dos obstáculos, pode-se afirmar que, mais do que as limitações, sobressaem o alcance e a força do movimento operário brasileiro na Primeira República. Já nos primeiros anos do novo regime político, grupos ligados aos trabalhadores chegaram a formar partidos socialistas e operários, que, no entanto, tiveram vida efêmera. Durante a Primeira Guerra Mundial e no período logo posterior, com a carestia sentida por conta do conflito e com o aumento da mão de obra empregada nas fábricas por conta do pique industrial de então, houve importantes manifestações operárias. O período de 1917 a 1920 marcou o auge do movimento operário no primeiro período republicano, com a eclosão das

mais poderosas greves e também com atos insurrecionais e manifestações diversas. Atacando o aumento do custo de vida, as manifestações operárias ampliaram-se e houve também mobilizações contra o conflito na Europa. Logo após esse período, a forte repressão governamental e a atenuação das condições vividas durante a Primeira Guerra Mundial levaram a uma certa retração do movimento operário, que, no entanto, manteve força na turbulenta década de 1920.

Movimentos que marcaram a força da atuação organizada dos trabalhadores até 1930 foram os Congressos Operários Brasileiros (COBs). O primeiro deles foi realizado em 1906, sendo que houve iniciativas similares e mais reduzidas, datadas de período anterior, em 1892 e 1902. No I Congresso Operário Brasileiro (I COB), insistiu-se na importância da redução da carga semanal de trabalho como principal bandeira da causa dos trabalhadores, devendo esta presidir o movimento mais do que os ganhos salariais. Tal tese foi defendida porque os líderes sindicais acreditavam que os operários deveriam se instruir mais em seu tempo livre para poder se dedicar às causas defendidas pelo movimento trabalhista. Outros congressos operários foram realizados desde 1906, sendo que o quarto, datado de 1912, teve uma aproximação com o governo federal Hermes da Fonseca, ganhando certo caráter oficialista.

A Constituição de 1891 permitia que poucos trabalhadores fabris estivessem aptos a participar dos processos eleitorais. Essa cidadania incompleta levou muitos operários a se expressar de maneiras alternativas ao voto. Eram comuns, no período, os protestos, quebra-quebras, revoltas e greves, bem como outras manifestações dos operários. Tratava-se de uma forma de participação política dos trabalhadores, limitados em seus direitos pelas leis em vigor. Essa “cidadania do protesto” funcionava como meio dos grupos subalternos expressarem reclamações, demandas, problemas e propostas, alternativamente à participação política formal.

Os trabalhadores organizados em movimentos no período da Primeira República eram marcadamente divididos em correntes programáticas que antepunham sindicatos e grupos de trabalhadores de outros. As principais correntes existentes no período em questão eram os socialistas, os anarquistas, os trabalhistas e os comunistas, esses últimos apenas depois dos anos 1920. Essas orientações davam o projeto político e social em torno do qual certos grupos organizavam-se e funcionavam também como formas de divisão do movimento operário, havendo concorrência e competição entre esses grupos, além de mútuas acusações dos mais aguerridos contra os chamados "amarelos" (os trabalhadores acusados de não serem muito combativos) e outras críticas similares.

Os socialistas constituíram o grupo mais forte do início da República. Pensadores e intelectuais socialistas aplaudiram a Proclamação da República e tiveram forte expectativa com o novo regime político, fundando partidos de inclinação socialista e operária e tentando ter atuação parlamentar no Congresso Nacional. Apesar da força do movimento na primeira década republicana, os partidos fundados pelos socialistas tiveram vida curta e o grupo declinou no início do século XX em prol dos anarquistas. O programa político dos socialistas apontava para uma sociedade mais democrática e socialmente equilibrada, sendo eles defensores do sufrágio universal, da distribuição de renda com pesada taxaço das grandes fortunas e da herança, além de uma reforma trabalhista. Pensadores marxistas e importantes intelectuais do período eram próximos do movimento operário socialista, que tinha também alguma penetração de deputados e políticos.

Já os anarquistas constituíram o mais forte grupo do movimento operário brasileiro na Primeira República, tendo eles prevalecido fortemente sobre as outras correntes entre 1906 e 1920, liderando as principais manifestações de trabalhadores no período. Tinham forte influência de imigrantes, principalmente latinos - da Itália, da Espanha e de Portugal -, sendo eles defensores de formas

de ação direta, como greves, piquetes e insurreições. Defendiam a organização dos trabalhadores em sindicatos, o que os fazia ser muitas vezes identificados como anarcossindicalistas. Eram também articuladores de atividades culturais, como jornais, escolas populares, cursos e formas de instrução dos operários. Foram responsáveis pela organização de uma ampla insurreição popular no Rio de Janeiro, em 1918, apesar de serem mais fortes em São Paulo e em Santos. Apesar da sua importância, os anarquistas não tinham grande adesão popular ao insistir em temas como anticlericalismo e antimilitarismo. O movimento foi decadente ao longo da década de 1920, diante da repressão estatal e empresarial e também com a ascensão do comunismo.

Komintern

O *Komintern*, ou Partido Comunista Internacional, era a organização que reunia os partidos comunistas do mundo inteiro na década de 1920. Fundado em 1919 pelos revolucionários russos, a organização era conhecida também como Terceira Internacional, reunindo partidos comunistas de todos os continentes até 1943, inclusive o brasileiro, que era seção nacional da Internacional Comunista. Apesar de teoricamente prevalecer sobre os partidos comunistas nacionais, o *Komintern* era controlado pelo Partido Comunista da União Soviética (PCUS).

Os trabalhistas eram um grupo à parte dentro do movimento operário na Primeira República. Mais restritos que outras correntes, agremiavam alguns trabalhadores específicos, como os militares e os funcionários públicos, sendo eles mais fortes no Rio que em São Paulo. Por serem compostos majoritariamente por trabalhadores alfabetizados, nacionais e eleitores, tinham maior proximidade com parlamentares e políticos, sendo acusados de “pelegos” por anarquistas e socialistas. Ao contrário dos anarcossindicalistas, que defendiam a subversão radical da ordem vigente, os trabalhistas não eram partidários da revolução, sendo mais defensores da negociação com os patrões para a melhora paulatina das condições de trabalho e também da colaboração de classes. Eram influenciados pela experiência do trabalhismo britânico, que servia de modelo para o movimento.

Na década de 1920, houve forte repressão ao movimento operário, em especial às organizações anarquistas. Em 1922, influenciado pela Revolução Russa de 1917, foi fundado em Niterói o Partido Comunista do Brasil (PCB), que funcionava como uma seção nacional do **Komintern**, Partido Comunista Internacional, sediado em Moscou. O PCB teve na sua fundação a participação de antigos anarquistas e, logo em 1927, foi declarado ilegal. Tentando penetrar no movimento operário, os comunistas

lançaram a proposta de criar um Bloco Operário-Camponês (BOC), tentando associar os trabalhadores do campo e os da cidade em prol da transformação da sociedade brasileira rumo ao socialismo. A tentativa foi considerada um fracasso, devido às dificuldades de mobilização dos trabalhadores nas áreas rurais do país. No entanto, paulatinamente, o partido foi demonstrando sua influência no meio sindical e também em outros setores da sociedade, como as forças armadas.

O movimento operário no Brasil, ao longo da Primeira República, teve uma importante projeção e também alguns limites, devido às condições do país e do próprio caráter incompleto da industrialização nacional. Um dos fatores ao mesmo tempo de impulso e limitação da força do movimento dos trabalhadores no período era a presença de imigrantes, como veremos a seguir.



Atende ao objetivo 1

1.

Oitenta por cento da população do Rio de Janeiro não tinha direito à participação política pelos mecanismos eleitorais; 20 por cento tinha tal direito, mas não se preocupava em exercê-lo. Por outro lado, sugerimos em várias ocasiões que com frequência havia manifestações populares de caráter político. Os cidadãos inativos pelo critério constitucional revelavam-se então não só profundamente atentos a aspectos do exercício do poder que lhes afetava a vida cotidiana, como também dispostos a ir até as últimas consequências para defender o que consideravam seus direitos.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2001 (1987), p. 91.

Leia o trecho do capítulo do livro de José Murilo de Carvalho e analise de que forma essa cidadania ativa por vias não eleitorais pode ser relacionada às atuações do movimento operário na Primeira República, com suas greves e manifestações urbanas.

Resposta comentada

De acordo com as regras eleitorais previstas na Constituição de 1891, a maioria dos operários no Brasil da Primeira República estava impedida de exercer suas funções eleitorais, como votar e ser votado. Diante disso, esses trabalhadores agiam em uma forma de cidadania alternativa, realizando greves, piquetes, insurreições, passeatas e outras formas de ação direta, de modo a reivindicar direitos, exigir melhores salários, leis de proteção e regras para exercer o seu trabalho. Essas formas de atuação podem ser relacionadas às manifestações populares assinaladas por José Murilo de Carvalho e por ele entendidas como casos de cidadania ativa por meio do protesto.

A questão do trabalhador imigrante e do trabalhador “nacional”

As políticas oficiais de incentivo à imigração para o Brasil não datam da Primeira República, sendo bem anteriores. Já no período colonial, houve estímulo à ocupação das regiões de fronteira junto à América espanhola por migrantes açorianos, em especial na capitania do Rio Grande do Sul. Medidas pontuais

foram tomadas no período joanino para a vinda de suíços, chineses e pessoas de outras nacionalidades. No final do Império, dada a mobilização dos proprietários de terras, que reclamavam de uma suposta escassez de braços para as lavouras, os governos regionais formularam as primeiras políticas para incentivo à vinda de migrantes europeus. Em 1881, a província de São Paulo estabeleceu uma política de estímulo à vinda de braços estrangeiros para trabalhar nas fazendas locais, com custeamento de metade das passagens dos imigrantes. Em meados da mesma década, o governo imperial adotou política similar, pagando parte das viagens de estrangeiros para virem trabalhar no Brasil, enquanto a província de São Paulo passou a pagar todo o custo da passagem de vinda dos imigrantes. Essas políticas pró-migratórias tiveram continuidade na Primeira República, período em que houve intensa entrada de imigrantes no país.



Figura 3.1: Imigrantes portugueses à espera de navio para o Brasil.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Imigrantes_portugueses.jpg.

Essa imigração incentivada desde a década de 1880 relacionava-se ao processo de transição do trabalho escravo ao livre e ocorria basicamente devido às demandas e reclamações

dos proprietários rurais, em especial os cafeicultores emergentes. Assim, a migração era voltada, sobretudo, para o trabalho em áreas rurais, sendo requerida principalmente pelos produtores de artigos de exportação. A maioria dos imigrantes chegados era encaminhada a essas fazendas e submetida a regimes de produção como o colonato, sem receber salários. Devido às duras condições de trabalho, muitos desses imigrantes preferiam fugir do campo e tentar a vida nas cidades, onde eles tinham mais liberdade e oportunidades mais diversificadas de trabalho.

As nações que proveram os imigrantes para o Brasil entre a década de 1880 e o fim da Primeira República eram da periferia europeia. Eram países que passavam por profundas transformações econômico-sociais, com um processo de modernização que modificava as relações de trabalho no campo e expulsava os trabalhadores para as cidades. Como vários destes não encontravam boas condições de subsistência nas áreas urbanas, muitos tentavam uma nova vida nos países americanos, sobretudo nos Estados Unidos, na Argentina e no Brasil. Assim, os países que mais proveram imigrantes para o país foram os do sul e leste europeus, como: Portugal, Itália, Espanha, Alemanha e os países eslavos. O movimento internacional de imigrações ocorreu de maneira mais pronunciada desde a década de 1870 do século XIX até a Primeira Guerra Mundial e a Crise de 1929, mingando a partir de então. No Brasil, o período de maior chegada de imigrantes corresponde em certo aspecto a esses marcos, sendo que o incentivo à vinda de estrangeiros ampliou-se com a abolição da escravidão, em 1888, e o movimento perdeu fôlego com as novas regras para entrada de imigrantes no país, criadas na década de 1930.

A região que mais atraía essa mão de obra imigrante era o centro-sul do território brasileiro, onde havia um processo de expansão econômica em torno da agroexportação, sobretudo de café. Assim, São Paulo foi o estado que mais atraiu imigrantes, sendo que o Rio de Janeiro e os estados do Sul também receberam

grande número de estrangeiros. Ao contrário de algumas ideias cristalizadas no senso comum, nem todos esses imigrantes chegavam ao país em condições de pobreza ou miséria, havendo grande variação social entre eles, sendo que alguns traziam recursos e já se instalavam no país na condição de empresários.

Ao mesmo tempo em que havia forte fluxo de estrangeiros para o país, o processo de transição do trabalho escravo para o livre gerou um movimento de migração interna e êxodo rural. Com a abolição da escravidão em 1888, vários fazendeiros que empregavam grande soma de mão de obra escrava, em particular no Vale do Paraíba, foram à falência ou dispensaram imediatamente grande contingente de trabalhadores. Vários desses libertos preferiram sair das áreas rurais e foram viver nas cidades, em especial no Rio de Janeiro. Assim, paralelamente à chegada dos imigrantes estrangeiros, houve um vigoroso fluxo de libertos às cidades do país, na década de 1880, particularmente após 1888, constituindo ambos - os imigrantes e os libertos - uma importante fração da mão de obra urbana disponível para a indústria nascente.

A expansão da cafeicultura no estado de São Paulo, ao mesmo tempo em que ocorria uma certa decadência da produção de café no Vale do Paraíba, particularmente na sua porção fluminense, levou a uma marcante diferença entre o operariado do Rio de Janeiro e o de São Paulo. As duas principais cidades industriais do país tinham uma força de trabalho industrial com diferenças entre si: enquanto São Paulo tinha uma mão de obra mais homogênea nas indústrias, com forte presença de imigrantes, maior população excedente - o chamado **exército industrial de reserva** - e menores salários, o Rio de Janeiro tinha um operariado mais heterogêneo, com muitos libertos, imigrantes e outros grupos, tendo salários em geral mais altos e funções mais bem remuneradas que na capital paulista. Assim, em 1893, 68% dos trabalhadores industriais paulistas eram imigrantes, enquanto no Rio estes eram 45,5%.

Exército industrial de reserva

Segundo Karl Marx, o exército industrial de reserva - ou superpopulação relativa - é constituído pelos trabalhadores excedentes à economia formal. São desempregados e subempregados que funcionam como mão de obra de reserva dos trabalhadores da indústria, do comércio e dos serviços nas cidades. Essa mão de obra, ao servir de sobra da força de trabalho empregada, acaba pressionando para baixo os salários praticados na economia. Isso porque em um mercado de trabalho com grande exército industrial de reserva, os trabalhadores excedentes aceitam condições de remuneração mais baixas devido à sua condição - de desempregados ou subempregados. Assim, quanto maior for o exército industrial de reserva, menores poderão ser os salários praticados na economia.

Essa diferença de composição da mão de obra no Rio e em São Paulo também condicionava a força das correntes programáticas operárias em cada uma das cidades. Os anarquistas, por exemplo, com sua forte influência latina e dos imigrantes, eram mais fortes em São Paulo, que tinha um grande contingente de italianos dentro do operariado. Estes eram oriundos, sobretudo do norte da Itália, e foram responsáveis pela difusão do anarquismo em toda a América Latina de então. Já os trabalhistas, constituídos principalmente por trabalhadores nacionais e do funcionalismo público, eram mais fortes no Rio de Janeiro, que tinha a sede do aparelho de Estado federal.

A presença de imigrantes nas fábricas brasileiras na Primeira República representava ao mesmo tempo um incentivo e podia ser um obstáculo para a organização dos trabalhadores em sindicatos e movimentos de reivindicação de melhorias e direitos. Por um lado, esses imigrantes traziam da Europa projetos sociais novos, como o socialismo e o anarquismo, além de exemplos e experiências do movimento operário europeu. Isso era um estímulo à mobilização dos trabalhadores em entidades e à organização de suas ideias e projetos. No entanto, sua presença dentre os trabalhadores também gerava fissuras e desencontros com os operários nacionais, com a barreira da língua, as formas de discriminação racial, o desejo de retorno ao país natal e o isolamento que alguns imigrantes ou grupos de imigrantes cultivavam. Os próprios estrangeiros diferenciavam-se entre si, vindos de nações diferentes e de regiões distintas de um mesmo país, falando línguas e dialetos particulares, e trazendo desentendimentos próprios de suas terras originais.

Diante da forte combatividade de alguns imigrantes dentro do movimento operário, o governo federal criou leis que previam a expulsão de imigrantes que se envolvessem em movimentos de trabalhadores, sendo um exemplo a lei Adolfo Gordo, de 1907. A partir dessa deliberação, os imigrantes que fossem acusados de se envolver em organizações trabalhistas e movimentos do operariado

poderiam ser deportados para seus países natais. Outras leis nas duas décadas seguintes complementaram as determinações da medida de 1907.



Atende ao objetivo 2

2.

Tabela 3.1: Imigrantes entrados no país entre 1884 e 1939, por nacionalidade.

Nação de origem	Número total de imigrantes
Portugal	1.502.394
Itália	1.412.263
Espanha	581.718
Outras	662.342
Total	4.158.717

Fonte: Adaptado de MONTEIRO, Hamilton de Mattos. "Da República Velha ao Estado Novo. Parte A - O aprofundamento do regionalismo e a crise do modelo liberal". In: LINHARES, Maria Yedda Leite (Org.). *História geral do Brasil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000 (1990), p. 307.

Examine a tabela e, tendo em vista o que foi lido nesta parte da aula, explique o posicionamento das principais nacionalidades que despontam na lista de países provedores de imigrantes à economia brasileira desde fins do século XIX até o final da década de 1930.

Resposta comentada

As principais nações que forneceram trabalhadores imigrantes ao Brasil nas últimas décadas do século XIX e início do XX eram da periferia da Europa, em particular da parte meridional do continente, o que é o caso de Portugal, Itália e Espanha. Eram países que estavam atravessando processos de transformação social que acarretavam em expulsão das pessoas do campo. Esse êxodo rural foi, muitas vezes, acompanhado de um processo de imigração, sobretudo para países da América, como os Estados Unidos, a Argentina e o Brasil. Digno de nota é o fato de que Portugal proveu nesse período mais imigrantes que a Itália para o Brasil.

Estado e regulação das relações de trabalho na Primeira República (1889-1930)

Liberalismo

A ideologia liberal surgiu na Europa nos séculos XVII e XVIII, principalmente com as obras de autores britânicos, como Thomas Hobbes, John Locke e Adam Smith. O liberalismo é um conjunto de ideias que opera com os princípios de que há uma natureza humana, de que há uma separação entre

A República oligárquica brasileira tinha como doutrina predominante o **liberalismo**. Segundo os princípios que presidiam as ações do aparelho de Estado, o governo não deveria intervir nas relações sociais, incluindo aí as relações de trabalho. O manuseio das ideias liberais era feito principalmente pelos grupos dominantes, como os grandes proprietários de terra, em especial os exportadores e cafeicultores. A instrumentalização desse conjunto de ideias, no entanto, era seletiva e, ao mesmo tempo em que o Estado eximia-se de mediar o conflito entre trabalhadores e empresários industriais, alegando que essa era uma relação privada, o governo federal intervinha na economia com medidas de valorização do café, com compra da produção excedente e beneficiamento dos produtores do artigo.

O Estado brasileiro na Primeira República, assim, manuseava o liberalismo de uma forma particular, implantando-o de forma altamente excludente e favorável aos grupos sociais dominantes. Nesse quadro, as relações de trabalho eram deslocadas para o âmbito das questões privadas, devendo elas ser reguladas pelo contrato entre os empregadores da força de trabalho e os empregados. Assim, segundo os princípios liberais empunhados, o Estado eximia-se de formular uma legislação trabalhista que regulasse aquelas relações. Para implementar esse tipo de política, parlamentares e pensadores liberais argumentavam que a sociedade regulava-se por ela mesma, que o Estado não deveria intervir nessa questão privada, que os empregadores tinham a liberdade de escolher seus funcionários e que os trabalhadores tinham a liberdade de escolher seu emprego.

A expressão maior do deslocamento da questão trabalhista para o âmbito privado é o posicionamento legal das relações de trabalho na legislação brasileira do período. Dada a inexistência de um conjunto de normas que regesse as relações entre capital e trabalho, a questão era remetida para o Código Civil. Considerado uma pedra de toque do liberalismo, com artigos que expressavam fortemente os princípios liberais, o Código Civil apontava o contrato como forma de regulação das relações entre empregador e empregado. Assim, ao invés de ter uma legislação própria para reger as relações trabalhistas, como ocorria em outros países e aconteceria posteriormente no país, o aparelho de Estado subsumia as relações de trabalho às relações privadas.

O liberalismo valia tanto para as relações entre empresários e trabalhadores como para a própria organização operária. Estes tinham liberdade para se organizar e formar seus sindicatos, sendo criada inclusive uma lei que garantia esse direito aos trabalhadores, em 1907. A determinação não impunha às entidades formadas pelos empregados o registro em agências do aparelho de Estado e não as submetia a qualquer instância do poder público.

público (Estado) e privado (sociedade), e que a sociedade e a economia se autorregulam naturalmente. Além de ser um conjunto de ideias e um sistema de compreensão do mundo, o liberalismo inclui também um determinado programa, defendendo a não intervenção ou mínima intromissão do Estado na economia e nas relações sociais, dado o princípio de autorregulação do mercado e da sociedade. Fruto de um determinado meio social e de uma época específica, os preceitos liberais foram reavivados, atualizados e adaptados historicamente em períodos posteriores.

Assim, segundo a orientação vigente, o Estado omitia-se de interferir em questões como demandas de trabalhadores por melhores salários ou direitos específicos. No entanto, quando os trabalhadores faziam greves, protestos ou atos públicos, o governo interferia em nome da “ordem”. Foi muito intensa a repressão oficial sobre as manifestações operárias ao longo da Primeira República, em especial durante a década de 1920. Uma figura emblemática dessa dura postura em relação ao movimento dos trabalhadores no período era o chefe da polícia do Distrito Federal, Aurelino Leal. Ele era criticado pelos sindicatos por sua truculência e era ironizado pelo escritor Lima Barreto como o Trepov brasileiro, em referência ao chefe da polícia czarista russa. Consoante essa face repressora do Estado em relação ao movimento operário, ficou famosa a frase do último presidente da República Velha, Washington Luís, segundo o qual a “questão social é questão de polícia”.

Ao longo da Primeira República, não foi feita uma legislação social completa, regulamentando as relações de trabalho, porém houve iniciativas parlamentares nesse sentido. Assim, Evaristo de Moraes Filho (1981) destaca que houve um projeto de lei regulamentando o trabalho agrícola que foi vetado duas vezes no Congresso Nacional. Projetos similares para regulação de relações de trabalho foram derrotados no Parlamento. Havia inclusive alguns deputados ligados a sindicatos e com diálogo com movimentos de trabalhadores fabris e de funcionários públicos. Estes apresentavam propostas que em geral eram rechaçadas pela maioria do Congresso, que rejeitava iniciativas de leis trabalhistas, alegando para tal os preceitos de liberdade do trabalho e não intervenção do Estado em uma questão tida como privada.

Porém, até 1930, algumas leis e decretos foram conquistados pelos movimentos dos trabalhadores. Os sindicatos e categorias mais influentes conseguiram que alguns de seus direitos fossem transformados em leis, à revelia da doutrina liberal que prevalecia então. A virada para tal postura deu-se após a Primeira Guerra

Mundial. Até então, não havia sido aprovada qualquer lei que regulasse a questão trabalhista, sendo esse problema remetido para o Código Civil.

Uma primeira concessão teve de ser feita ao final do conflito mundial. Assinando o Tratado de Versalhes, o governo brasileiro subscreveu o artigo do documento que reconhecia a organização dos trabalhadores e a sua luta. Tratava-se de uma primeira sinalização de mudança de postura ante a questão operária. Logo, em 1919, vieram as primeiras leis de proteção aos trabalhadores, em meio às turbulências que marcaram a sociedade brasileira desde então até a Revolução de 1930. Em 1919, foi aprovada uma lei que defendia os trabalhadores vitimados no ambiente de trabalho. Tratava-se de uma conquista do movimento operário, que demandava há tempo um tratamento adequado às vítimas de acidentes de trabalho.

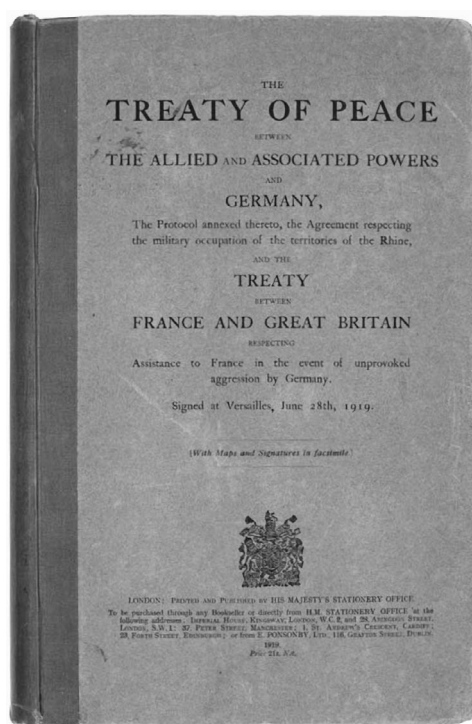


Figura 3.2: Página frontal da versão inglesa do Tratado de Versalhes.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/b8/Treaty_of_Versailles%2C_English_version.jpg.

Um exemplo de lei, obtida através da luta de uma categoria influente e altamente organizada, foi a da aposentadoria dos ferroviários, de 1923. Com essa lei, ficou acertada a formação da Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) dos Ferroviários, com a constituição de um fundo para custear as aposentadorias dos trabalhadores que operavam nas empresas ferroviárias. Essa primeira iniciativa deu origem ao sistema nacional de previdência, que contou com a ampliação para outras categorias e a participação estatal, após a década de 1930.

No mesmo ano de 1923, foi formado o Conselho Nacional do Trabalho, organismo que passou a formular projetos de leis sociais, regulando as relações trabalhistas. O conselho discutiu, por exemplo, em 1926, uma lei que previa o direito de férias de 15 dias aos trabalhadores. O projeto foi duramente criticado pelos patrões, que alegaram, em termos moralistas, o incentivo à preguiça e ao ócio, sendo assim vitoriosos. A lei instituindo as férias de trabalho só foi criada na década de 1930.

Em 1926, foi criado o Código do Trabalho do Menor, regulando finalmente o trabalho das crianças e adolescentes. Segundo a lei, era proibido que menores de 14 anos trabalhassem e adolescentes entre 14 e 18 anos só poderiam fazê-lo em um máximo de 6 horas por dia e, mesmo assim, com restrições. Ao contrário da maioria das outras medidas de proteção ao trabalhador de então, essa chegou a gerar uma multa para uma empresa paulista, em 1930. Os industriais organizaram-se e protestaram contra a lei, alegando que ela interferia na liberdade do trabalho.

No mesmo ano de 1926, foram criadas as Caixas de Seguros contra Doenças, que funcionavam com a contribuição dos funcionários e dos empregadores, inspirados no modelo da legislação social alemã. Os empresários novamente reclamaram, argumentando que os industriais brasileiros não teriam condições de contribuir com essas caixas.

Enfim, como se vê, houve sim leis sociais que regulavam o mercado de trabalho na Primeira República. No entanto, essas leis foram localizadas e dataram, sobretudo, do período posterior à Primeira Guerra Mundial. Apesar de a sua maioria ser desobedecida pelos empresários naquele momento, elas foram conquistas das lutas e reivindicações do movimento operário, em especial das categorias mais organizadas e aguerridas. Apesar das leis variadas, e de algumas mais elaboradas – como o código regulando o trabalho infantil –, não se pode afirmar que houve uma legislação social e trabalhista completa na Primeira República. Não é possível dizer também que a legislação trabalhista da década de 1930 foi feita por concessão do Estado aos trabalhadores, sendo ela mais fruto das próprias reivindicações e demandas dos movimentos organizadores dos trabalhadores. Assim, o movimento operário na Primeira República, além de ter obtido algumas leis e medidas, localizadas até 1930, conseguiu, com suas mobilizações e reivindicações, pautar as discussões e determinações da legislação trabalhista brasileira, nas décadas de 1930 e 1940.



Atende ao objetivo 3

3.

O ascenso do movimento operário nos anos 1917-1920 coloca pela primeira vez a “questão social” na cena política. Nem os industriais, nem o Estado oligárquico, nem outros grupos da sociedade podem ignorá-la como tinham feito em larga medida até então. No nível da retórica ou das atitudes, encontra-se presente a preocupação com um setor marginalizado que tenta converter-se em força social. Duas grandes linhas se desenham, em meio a muitas variações: de um lado, tratar o problema operário como pura e simples subversão da ordem a ser enfrentada com medidas repressivas; de outro, buscar legitimá-lo, integrando os trabalhadores até certo ponto ao sistema vigente, através da outorga de um conjunto de direitos.

FAUSTO, Boris. *Trabalho urbano e conflito social (1890-1920)*. Rio de Janeiro: Difel, 1977, p. 217.

Lendo o trecho do livro de Boris Fausto, como podemos compreender a mudança de postura do aparelho de Estado em relação à questão operária a partir de passagens da década de 1910 à de 1920?

Resposta comentada

De acordo com o autor citado, a emergência do movimento operário de 1917 a 1920 fez com que este não fosse mais passível de ser tratado como vinha sendo feito até então, pelo Estado e pelas políticas oficiais. As greves e manifestações dos trabalhadores, desde a Primeira Guerra Mundial, colocaram a questão da regulação das relações trabalhistas em um plano mais central da política nacional, abrindo caminho para as leis e determinações tomadas a partir de 1919.

CONCLUSÃO

O movimento operário na Primeira República, apesar das limitações colocadas, conseguiu trazer para o centro dos debates nacionais a questão da regulação das relações trabalhistas, ajudando a abrir caminho para a condenação e superação da República Velha e sua política de não enfrentamento sistemático da questão. Com suas mobilizações, manifestações e reivindicações, as organizações dos trabalhadores conseguiram criar uma agenda para as discussões em torno da legislação trabalhista e social brasileira durante a Era Vargas, influenciando sobre as leis criadas entre 1930 e 1945.

Atividade final

Atende aos objetivos 1, 2 e 3

A mitologia estadonovista criou duas tradições sobre a história da criação das leis do trabalho, ambas até há pouco tempo aceitas acriticamente pelo grande público e mesmo por certos setores especializados no estudo da legislação trabalhista. A primeira dizia respeito ao seu caráter de outorga por parte do Estado independentemente da pressão exercida de baixo por boa parte da classe operária; a outra, decorrente desta, concebia a revolução de 30 como um marco divisor, quando a partir de então a chamada "questão social" teria deixado de se constituir num "caso de polícia", passando o Estado a disciplinar o mercado de trabalho em benefício dos assalariados.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 31.

Tendo em mente o que vimos na nossa aula, por que se devem rechaçar as duas tradições apontadas pelo autor no trecho supracitado?

Resposta comentada

O autor refere-se a dois "mitos" historiográficos: o de que a legislação trabalhista brasileira foi obtida por meio de uma "outorga", como uma concessão estatal sem a luta dos trabalhadores, e o de que a questão trabalhista e social na Primeira República era um "caso de polícia", passando a ser questão passível de interferência estatal apenas a partir da Revolução de 1930.

No primeiro caso, vimos que os trabalhadores se organizaram, fizeram manifestações, greves e outras formas de pressão, demandando leis trabalhistas, sendo a legislação brasileira obtida como resultado direto das lutas dos trabalhadores. No segundo caso, vimos que a questão trabalhista foi fruto sim da intervenção estatal antes de 1930, sendo expressão disso as várias leis e medidas aprovadas depois de 1919.

RESUMO

Com a transição do sistema escravista para o capitalista, desde a década de 1880, nota-se um movimento mais sólido de industrialização na economia brasileira, levando ao surgimento de uma classe operária urbana. Esse operariado está concentrado nos principais centros urbanos do país, em especial São Paulo e Rio de Janeiro, e tem uma configuração heterogênea, sendo formado por imigrantes, libertos e outros trabalhadores nacionais. Na falta de uma legislação que os protegesse e diante de precárias condições de trabalho, esses operários organizam-se em sindicatos e outros movimentos e reivindicam direitos, realizando greves, ações diretas e manifestações diversas. O governo republicano brasileiro prende-se à ortodoxia liberal para se eximir de interferir na questão trabalhista, transferindo a questão para a incumbência do Código Civil, entendendo-a como uma relação privada regida pelo contrato. Com a emergência do movimento operário durante a Primeira Guerra Mundial, a postura estatal diante da questão é modificada, com o seu enfrentamento e a conquista de alguns direitos e leis por parte dos movimentos dos trabalhadores. Os sindicatos e outras organizações operárias conseguem fornecer parte da pauta de problemas e reivindicações que irão presidir os debates sobre a legislação trabalhista após a Revolução de 1930.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, veremos os novos mecanismos de intervenção e planejamento econômico, criados após 1930, e o novo modelo de organização econômica e social posta em prática a partir de então.

Aula 4

A industrialização na Era Vargas

Pedro Henrique Pedreira Campos

Meta da aula

Analisar a trajetória da industrialização do país ao longo do período 1930 a 1945, examinando as especificidades históricas daquele momento, as características da indústria brasileira de então e como a ação estatal e as políticas públicas foram importantes para o sucesso desse processo.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. identificar os efeitos da crise de 1929 e da depressão dos anos 1930 na América Latina e no Brasil, verificando como o contexto internacional acabou sendo força impulsora para o processo da industrialização brasileira;
2. reconhecer o desenvolvimento industrial brasileiro na década de 1930, identificando os principais setores industriais que tiveram avanço nesse momento e como ele se deu de maneira desigual ao longo do território brasileiro;
3. diferenciar o desenvolvimento industrial brasileiro do Estado Novo (1937-1945) e do período da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) dos períodos anteriores, a partir da modificação das políticas estatais e emergência de novos ramos fabris no parque industrial brasileiro.

Pré-requisitos

Para compreender a presente aula, o aluno deve ter estudado a primeira parte do curso de Estado e Economia no Brasil Contemporâneo, o que inclui as aulas referentes ao período da Primeira República. Em especial, o aluno deve ter conhecimento dos conteúdos abordados na Aula 2, referentes à industrialização no período pré-1930. Será importante conhecer a origem dos capitais que fomentaram o desenvolvimento industrial naquele momento e também a distribuição regional das fábricas no país.

INTRODUÇÃO

Nas aulas anteriores, você estudou o desenvolvimento econômico brasileiro no primeiro período republicano, momento em que a economia brasileira tinha como polo dinâmico a produção e exportação de produtos primários, sobretudo o café, que perfazia aproximadamente 70% das vendas externas do país durante a década de 1920. O predomínio econômico do café correspondia a uma supremacia política dos proprietários de terra regionais, as chamadas oligarquias, dentre as quais sobressaíam os cafeicultores paulistas e mineiros. De controle das principais agências do Estado brasileiro no período em questão, esses grupos sociais determinavam políticas estatais de defesa do preço do café e de proteção à produção desse gênero.

Nessas condições, a indústria brasileira tinha seu crescimento ao mesmo tempo limitado e impulsionado pelo predomínio dos cafeicultores. Sua expansão era limitada, pois os industriais não tinham controle direto sobre as políticas públicas, orientadas principalmente para a defesa do preço do café. Porém, havia efeitos colaterais dessa política que acabavam beneficiando a indústria, como a política inflacionária e as tarifas de importação relativamente elevadas, voltadas para gerar recursos para compra do café produzido em excesso e elevadas para contrabalançar a perda da receita com taxaço das exportações pela União após a Constituição de 1891. Assim, a indústria brasileira cresceu e consolidou-se no período 1889-1930, sendo, no entanto, restrita basicamente aos setores de vestuário, tecidos, calçados e outros bens de consumo não duráveis.

O que garantia a supremacia dos cafeicultores e de suas ideias e políticas, no país, era a forma como se dava a inserção da economia brasileira na Divisão Internacional do Trabalho. Nesse sistema, a economia nacional especializava-se na produção e exportação de produtos primários, situação em que prevalecia

o café. Porém, com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e, sobretudo, com a Crise de 1929, deu-se uma ampla desorganização da economia mundial, afetando diretamente o Brasil e as vendas externas de café. Essa nova situação criou possibilidades de mudança na economia brasileira e também na correlação de forças no aparelho de Estado.

A Crise de 1929 e a economia brasileira

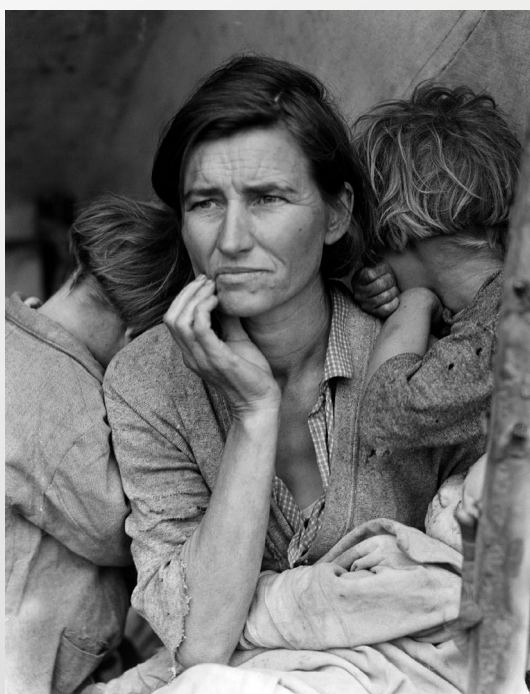
A crise da economia capitalista internacional de 1929 afetou diretamente a economia brasileira, ao derrubar o valor e o volume demandado de café por parte das economias importadoras do produto. De 1929 a 1931, o preço do artigo reduziu-se a um terço e as exportações brasileiras caíram, nesse mesmo período, de 95 para 38 milhões de libras esterlinas. As reservas cambiais nacionais foram dissolvidas rapidamente e a balança comercial deixou de ser superavitária para ser deficitária, o que limitou a capacidade de importação de mercadorias. Naquele momento, o Brasil era grande comprador de produtos manufaturados, principalmente os não produzidos no país, como: equipamentos, máquinas, aço e outros bens de capital.



Crise de 1929

A Crise de 1929, ou depressão dos anos 1930, foi um dos maiores abalos da história da economia capitalista internacional, sendo iniciada com o *crack* da bolsa de Nova Iorque, em 24 de outubro de 1929. Apesar do nome, o período depressivo estendeu-se por boa parte da década de 1930. O momento mais grave se deu no período entre 1929 a 1933, sendo que esse último ano marcou o auge da crise. A depressão não se reduziu apenas à economia

norte-americana, afetando também as economias industriais da Europa e as economias dependentes da América Latina e dos impérios coloniais, na África e na Ásia. A grande marca da depressão foi o desemprego, que chegou a afetar um quarto da população economicamente ativa norte-americana e mais de 40% dos trabalhadores alemães no auge da crise. Para além dos efeitos estritamente econômicos, a crise levou a uma grande desorganização do sistema internacional na década de 1930, com ampliação das políticas protecionistas e dos laços coloniais, e seus efeitos sociais negativos levaram à generalização da descrença nos preceitos liberais e também à ascensão da extrema direita em diversos países do mundo (HOBBSAWM, 1998).



Dorothea Lange

Figura 4.1: Uma das fotos mais famosas do período da Grande Depressão: retrata Florence Owens, mãe de 7 filhos, em busca de emprego ou auxílio governamental.

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Lange-Migrant-Mother02.jpg>

A queda dos preços do café e a promessa de novas valorizações levaram a rearranjos políticos, com quebra de acordo entre as oligarquias mineira e paulista. A Revolução de 1930, dada pela Aliança Liberal contra o governo de Washington Luís e a eleição de Júlio Prestes, foi expressão da crise do modelo agro-exportador liberal e representava uma derrota da oligarquia cafeeira paulista. O golpe de Estado, porém, não foi obra dos empresários industriais e nem mesmo foi apoiado por estes. Os industriais cariocas e paulistas apoiavam a candidatura do Partido Republicano Paulista (PRP) contra a chapa das oligarquias dissidentes, encabeçada por Getúlio Vargas. No entanto, logo após o golpe, alguns industriais aproximaram-se do novo governo e as políticas estatais passaram a ser mais benéficas para a indústria e para os setores voltados ao mercado interno.

Segundo a interpretação clássica da Comissão Econômica para a América Latina, a Cepal (TAVARES, 1963), os abalos internacionais da Primeira e Segunda Guerras e da Depressão dos anos 1930 modificaram o padrão de desenvolvimento da economia brasileira e de outras, na América Latina. O desenvolvimento “para fora”, centrado na exportação de primários e importação de manufaturados, era substituído pelo desenvolvimento voltado “para dentro”, com industrialização e desenvolvimento dos setores ligados ao mercado interno. As dificuldades para importar produtos industriais no período, decorrentes da crise internacional, levaram à industrialização por substituição de importações; ou melhor, à diminuição absoluta ou relativa da compra de produtos industriais estrangeiros na balança comercial e sua substituição pela produção interna. Para isso, foi importante a ação estatal com políticas cambial e tarifária benéficas ao desenvolvimento da indústria doméstica. Os autores cepalinos afirmam que o caso brasileiro é o de maior sucesso dentre os exemplos de substituição de importações na América Latina, visto que havia no país o maior mercado interno da região.



Comissão Econômica para a América Latina (Cepal)

A Cepal foi criada em 1948 como órgão especial da recém-formada Organização das Nações Unidas, sendo sua sede na cidade de Santiago, no Chile. No organismo, desenvolveu-se um pensamento econômico original e heterodoxo latino-americano, oposto aos preceitos comuns da economia política clássica. Dentre seus expoentes, destacam-se o economista argentino Raul Prebisch e os brasileiros Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa, Antônio Barros de Castro, José Serra, dentre outros. Pautado em princípios teóricos estruturalistas e com crucial influência das ideias do economista inglês John Maynard Keynes, o grupo de pensadores desenvolveu as teses da deterioração dos termos de intercâmbio; da industrialização por substituição de importações; do desenvolvimento para fora e para dentro, dentre outras. De posse dessas análises, os pensadores cepalinos defendiam a industrialização das economias latino-americanas, a intervenção estatal na economia, a planificação do desenvolvimento e acordos para integração econômica do subcontinente (MELLO, 1996).

Logo após o golpe, a ruptura na política econômica não foi total e imediata. A preocupação inicial do governo era com o balanço de pagamentos, que apresentava sucessivos resultados negativos, em função da queda do preço do café. Com a elevação dos preços do produto e da demanda mundial na década de 1920, os produtores fizeram grandes plantações em 1927 e 1928,

o que levou ao auge da produção nacional de café em 1933. O governo fez uma política anticíclica, comprando o café sobressalente e defendendo seu preço, em semelhança com as políticas de valorização da década de 1920.



Políticas anticíclicas

De acordo com as ideias do economista britânico John Maynard Keynes - autor de obras como *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936) -, a economia pode entrar em períodos de desorganização, com desemprego e deflação. Nesses momentos, de acordo com as proposições keynesianas, a ação estatal poderia se dar em sentido contrário à dinâmica econômica, nas chamadas políticas anticíclicas. Assim, em período de desemprego e deflação, o Estado poderia agir incentivando a alta dos preços e a geração de empregos. No caso da baixa do preço de determinado produto, o Estado pode comprá-lo para elevar seus valores nos mercados em que este é negociado.

Paralelo a isso, no entanto, o governo provisório (1930-1934), mesmo controlado pelas oligarquias tradicionais dissidentes, tomou medidas inovadoras, que surtiram efeito sobre a indústria brasileira. A criação do novo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), o chamado “Ministério da Revolução”, representava uma reorientação das políticas para o setor, e a criação dos institutos (como o Instituto do Açúcar e do Alcool, o IAA, e o Instituto Brasileiro do Café, IBC) e de novos organismos acabou sendo importante para o desenvolvimento posterior da indústria nacional. As mudanças institucionais impostas ao Estado brasileiro até o final do período

varguista, em 1945, impulsionaram o desenvolvimento industrial nos 15 anos da Era Vargas e também nos períodos posteriores. Logo após o golpe de 1930, as fábricas brasileiras eram em sua maioria de pequeno porte e apenas duas delas empregavam então mais de 10 mil operários, a Antarctica Paulista e as indústrias Matarazzo. Logo, essas e outras firmas industriais expandir-se-iam intensamente.



Atende ao objetivo 1

Tabela 4.1: Poder de compra das exportações de Brasil, Argentina e Chile (1955 = 100)

Ano\País	Brasil	Argentina	Chile
1928-1929	78	242	123
1932	44	148	23
1940	42	112	64
1945	70	118	75

Fonte: TAVARES, Maria da Conceição. O processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina. In: *Da substituição de importações ao capital financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978 [1963], p. 64.

1. Analise os dados da **Tabela 4.1** e indique uma das consequências da crise de 1929 para os países primário-exportadores da América Latina e como esse efeito afetou a recondução do desenvolvimento na região na década de 1930.

Resposta comentada

A crise da economia capitalista internacional, iniciada em 1929, teve fortes consequências para os países latino-americanos, ao reduzir os preços dos seus principais produtos de exportação e também a quantidade demandada dessas mercadorias nas economias centrais. O abalo nesses países reduziu a capacidade de importação dessas economias e levou a um rearranjo político, com diversos golpes de Estado e mudanças nos grupos políticos dirigentes, que reorientaram as políticas estatais para um modelo econômico mais voltado para o mercado interno.

O “milagre” industrial brasileiro nos anos 1930

Após um período de queda na produção entre 1929 e 1931, a indústria brasileira recuperou-se rapidamente e, em 1933, atingiu um índice de produção equivalente ao nível pré-crise, com forte tendência de expansão a partir de então. De 1933 até a eclosão da Segunda Guerra Mundial, a indústria brasileira cresceu intensa e continuamente, levando alguns autores (LEOPOLDI, 2003) a se referirem a um primeiro “milagre” econômico, ou industrial, que antecedeu os da década de 1950 e o dos anos 1970. Esses índices foram auxiliados pelo caos cambial que se seguiu à crise de 1929 e, depois, pelas políticas tarifárias protecionistas do governo. Entre 1933 e 1939, a produção industrial brasileira cresceu a uma cifra média de 11% ao ano, elevando sua participação no PIB, em detrimento do setor agrícola, como se vê nas **Tabelas 2 e 3**. Enquanto a indústria cresceu anualmente mais que 8% entre 1929 e 1939, a agricultura expandiu-se em média 2,2% ao ano nesse mesmo período, sendo o setor expansivo o da agropecuária voltada para o mercado interno, enquanto a produção para exportação ficava

estagnada. Apesar de o crescimento industrial dar-se ao mesmo tempo em que a agricultura de exportação estava estacionária, as fábricas brasileiras dependiam das vendas internacionais de café e outros gêneros, já que era através das divisas obtidas com essas exportações que se compravam no mercado internacional as máquinas e equipamentos necessários à expansão das indústrias.

Tabela 4.2: Crescimento industrial e do Produto Interno Bruto (PIB) na Era Vargas

Período\ Crescimento médio anual	Produção industrial	PIB
1929-1932	0%	0,3%
1933-1936	14,1%	7,4%
1937-1941	8,3%	4,5%
1942-1945	4,3%	1,8%

Fonte: Adaptado de LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. A economia política do primeiro governo Vargas (1930-1945): a política econômica em tempos de turbulência. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida (org.). *O Brasil Republicano*. Vol. 2: O tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 250.

Tabela 4.3: Proporção da agricultura e da indústria no PIB brasileiro.

Ano\ Participação no PIB	Agricultura	Indústria
1930	30,6%	16,5%
1940	25%	20,8%
1950	24,3%	24,1%

Fonte: Adaptado de LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. A economia.... *op. cit.*, p. 251.

O crescimento industrial no período se deu a partir de políticas estatais favoráveis aos investimentos industriais, dentre as quais se destacam a política cambial e também a legislação trabalhista. Em 1934, foi criado o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE),

órgão do aparelho de Estado que adotou medidas de defesa da produção nacional, com uso do câmbio e de tarifas protecionistas, e que tinha empresários industriais em seu conselho. Já as leis do trabalho, incorporadas à Constituição de 1934, ao mesmo tempo que garantiam direitos aos operários, fomentavam o desenvolvimento industrial, ao estabelecer regras para a contratação da força de trabalho e incentivar o consumo e poupança. Os sindicatos, que antes dispunham de liberdade de organização, agora ficavam submetidos à hierarquia e estrutura do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o que possibilitava ao governo instrumento de controle sobre a atuação organizada dos trabalhadores. Esses mecanismos da legislação, beneficiando os industriais, ficariam ainda mais evidentes no Estado Novo, com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e com a criação do salário mínimo nacional.



Marcello Casal Jr/ABr (CC BY 3.0 BR)

Figura 4.2: A carteira de trabalho foi criada com a Consolidação das Leis Trabalhistas.
Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Carteiradetrabalho.jpg>

A indústria na Primeira República expandiu-se principalmente em setores tradicionais, e não de ponta, concentrando-se na produção dos chamados bens de consumo não duráveis. A expansão da produção industrial nos anos 1930 em diante se deu principalmente

em artigos que antes eram comprados do exterior e que passaram então a ser produzidos no país, incluindo aí novos ramos industriais. Desde a década de 1920, alguns projetos de produção de bens de capital foram implantados no país, o que se fortaleceu nos anos 1930. Antes do golpe de Estado, foram criadas, por exemplo, algumas siderúrgicas, como a paulista Dedini (de 1920), a Aços Paulista (de 1919) e a Belgo-Mineira (de 1921). Todas elas eram de pequeno porte, sendo a maior a terceira delas. Nos anos 1930, foram erguidas no estado do Rio de Janeiro as fábricas de aço Barra Mansa e Barbará, ambas datadas de 1937. Além disso, a Belgo-Mineira expandiu-se em 1935 e tomou o posto de maior siderúrgica da América Latina. Na mesma linha, aumentava a produção de cimento e eram implantadas as primeiras fábricas de refino de petróleo no Rio Grande do Sul e em São Paulo, com as refinarias Uruguaiana (de 1932), Ipiranga e Matarazzo (ambas de 1936).



Os setores da indústria

Segundo os estudos colocados em prática pelo economista Michael Kalecki, baseados na obra de Karl Marx, a indústria pode ser dividida em três partes básicas: o Departamento I, setor produtor de bens de capital, ou bens de produção, que gera os artigos usados por outras indústrias, e não produtos finais, sendo aí enquadradas mercadorias, como: aço, alumínio, celulose e papel para uso fabril, máquinas, equipamentos, produtos químicos e petroquímicos, intermediários e energia elétrica; o Departamento II, produtor de bens de consumo não duráveis, que é o setor típico da indústria tradicional realizadora de mercadorias simples e não intensivas em tecnologia, como as fábricas têxtil, calçadista, de vestuário, de alimentos, móveis, dentre outros; e o Departamento III, produtor

de bens de consumo duráveis, que são os artigos industriais para compra final pelos consumidores, porém geralmente mais caros e intensivos em tecnologia, incluindo-se aí a indústria automobilística, de eletrodomésticos e equipamentos eletrônicos domésticos diversos, como: geladeira, televisão, rádio, fogão etc. (OLIVEIRA, 1977).

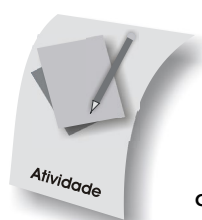
O crescimento industrial nesse período reforçou a concentração prévia das fábricas brasileiras no polo São Paulo-Rio, com aumento da participação paulista na produção industrial nacional, o que teve continuidade nas décadas de 1930 e 1940, e intensificou-se mais ainda nos anos 1950. São Paulo consolidou-se como principal centro industrial do país, posição que tomou na década de 1920, quando superou a indústria carioca e fluminense. As raízes desse processo podem ser encontradas no chamado complexo cafeeiro, ou melhor, na infraestrutura gerada pela economia do café e nos capitais acumulados com produção, beneficiamento, transporte, comércio e serviços financeiros relacionados ao café, que proveram recursos para os investimentos na indústria paulista. Como esse foi um momento turbulento no mercado internacional, com recuo do comércio entre as nações e retração de fluxos financeiros, como os investimentos no exterior, as principais inversões para a expansão industrial vieram da própria acumulação interna de capitais. Assim, foram **capitais endógenos** que possibilitaram o crescimento fabril do período, havendo pouca participação de **capitais forâneos** nesse processo, ao contrário do que ocorreria na década de 1950. Além disso, o crescimento industrial do período até a Segunda Guerra Mundial é marcadamente privado, contrapondo-se à importância que terá em seguida o setor estatal no ramo industrial.

O crescimento da indústria na economia nacional foi acompanhado do fortalecimento das organizações desses empresários e de sua projeção política. Ganham força entidades

Capitais endógenos e capitais forâneos

Chamamos capitais endógenos os acumulados internamente, nos circuitos domésticos de reprodução do capital. Opostos aos capitais internos, são os capitais externos, ou forâneos, que têm origem em outras economias do mundo que não a nacional.

como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), entidades que passaram a ter figuração formal no Congresso Nacional a partir da representação classista estabelecida pela Constituição de 1934. Ganharam relevo também as lideranças políticas dessas entidades, que passaram a gozar de força pública e proximidade com o aparelho de Estado e com os chefes das principais agências do aparato estatal. Expressão disso são figuras como Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi, industriais que acumulavam as funções de representantes do setor e de lideranças políticas nacionais.



Confederação Nacional da Indústria (CNI)

A Confederação Nacional da Indústria é originária da Confederação da Indústria Brasileira (CIB), entidade fundada em 1933 e que reunia as federações estaduais industriais, como a Federação Industrial do Rio de Janeiro (FIRJ, futura Firjan) e a de São Paulo (Fiesp). A origem mais remota do CNI encontra-se no Centro Industrial do Brasil, órgão fundado em 1908, no Rio de Janeiro. A Confederação Industrial do Brasil tornou-se CNI em 1938 e representava os interesses dos empresários industriais brasileiros, tendo desde 1934 representantes no Congresso Nacional. O último presidente da CIB foi Roberto Simonsen, que acabou sendo o primeiro vice-presidente da CNI, liderada desde 1938 por Euvaldo Lodi. Durante a II Guerra Mundial, a CNI criou o Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (o Senai), que, custeado pelas atividades da indústria, era voltado para treinamento da mão de obra operária que atuava nas fábricas (RODRIGUES, 1998).



Figura 4.3: Logomarca da CNI.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/fe/Cni_logo.png

Esses líderes industriais passaram a demandar do governo federal medidas protetoras e incentivadoras da indústria nacional. Algumas das exigências em meados dos anos 1930 eram crédito público facilitado para investimentos em projetos industriais e combate ao livre comércio, com tarifas de importação de proteção da indústria doméstica. Em 1935, o governo brasileiro assinou acordo de livre comércio com os Estados Unidos, o que garantia a isenção de produtos primários brasileiros, como o café, no mercado norte-americano, ao passo que reduzia tarifas de importação de alguns produtos manufaturados daquele país. A medida causou imediata reação negativa dos industriais, que protestaram contra os termos do acordo e contra a falta de proteção à indústria nacional. Em 1934, houve acordo similar com a Alemanha, que garantia facilidades na saída de produtos primários, em especial o algodão, e facilidades para importação de máquinas, equipamentos bélicos e outros produtos. Em 1937, o governo federal respondeu positivamente ao outro pedido dos industriais, criando a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI), com um fundo para financiamento de projetos de expansão da indústria e agricultura brasileiras, o que beneficiou grupos empresariais como os Klabin e Votorantim.

A política tarifária, bem como toda a política industrial do país, tem como momento de inflexão - mais do que o golpe de 1930 - a detonação do Estado Novo. É a partir desse novo contexto que ficou visível uma política de fomento à industrialização mais consolidada e sem desvios, como o acordo de 1935 com os Estados Unidos.



Atende ao objetivo 2

Tabela 4.4: Concentração da produção industrial nacional no estado de São Paulo

Ano	Índice
1907	16,5%
1920	31,5%
1938	43,2%
1958	55,0%

Fonte: Adaptado de IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975 [1967], p. 34.

2. Examine os dados da **Tabela 4.4** e explique as razões da centralização da indústria brasileira no estado de São Paulo, tendo em vista o que vimos até aqui na presente aula e nas aulas anteriores.

Resposta comentada

A indústria brasileira ao longo da primeira metade do século XX se concentrou cada vez mais em São Paulo, em desfavor de antigos centros industriais importantes, como as capitais nordestinas, centros fabris no Sul e, em menor escala, cidades dos estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais. Esse processo explica-se pela infraestrutura montada pelo sistema cafeeicultor

no estado, bem como os capitais acumulados no complexo cafeeiro, o que inclui produção, beneficiamento, comércio, transporte, exportação e serviços financeiros relacionados ao café.

A indústria brasileira no Estado Novo e na Segunda Guerra Mundial

O verdadeiro modelo varguista de desenvolvimento e industrialização só começou a ser posto em prática plenamente a partir de 1937, quando houve, junto com o golpe do Estado Novo, uma reorientação da política econômica para um objetivo de incentivo claro ao setor industrial, com ampla atuação estatal para tal. Esse novo modelo de desenvolvimento tinha como um dos seus fatores centrais o fato de o Estado atuar como produtor industrial, gerando bens de capital, não como atividade-fim, mas como meio para potencializar o lucro dos empresários industriais que precisavam de bens intermediários e equipamentos fabris. O modelo incluía também uma aliança mais explícita com os empresários industriais, que passaram a ter seus agentes e representantes em postos-chave do aparelho de Estado, em substituição às antigas figuras da oligarquia tradicional. Assim, o empresariado industrial apoiou em sua ampla maioria a ditadura do Estado Novo, que funcionou por oito anos com o Legislativo fechado e com um duro aparato de repressão.

O golpe do Estado Novo trouxe consigo medidas que demonstravam a reorientação das políticas voltadas para a indústria e a economia como um todo. Associado à implantação do novo regime, o governo anunciou a moratória da dívida externa nos dois anos seguintes, o que causou reação negativa das potências credoras, como Estados Unidos e Grã-Bretanha. Outra decisão do mesmo ano foi o fim das tarifas interestaduais, amparado em um discurso de unidade nacional e crítica aos excessos do federalismo

na Primeira República. Mais importante que isso, o governo federal anunciou, logo após o golpe, a remodelação da política para o café, com a liberação do câmbio e o abandono da política de proteção ao preço do café, praticada pelo Estado brasileiro desde 1906. Tratava-se de uma ruptura com os grupos cafeicultores, mostrando que o pacto político estava assentado agora em novas bases sociais.

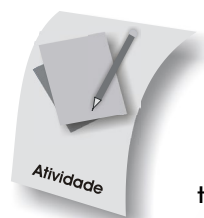
A redução das tarifas de exportação de café levou à diminuição do preço do produto e ao aumento da quantidade exportada, contrariando os interesses dos produtores. Em contraponto a isto, as tarifas de importação para os bens industriais eram elevadas e os acordos de livre comércio com os Estados Unidos e a Alemanha descartados, em decisões que correspondiam aos interesses dos empresários da indústria. Dando corpo ao novo modelo de desenvolvimento, o governo federal anunciou em 1939 um plano quinquenal, com objetivos diretamente ligados ao setor industrial, prevendo fortes investimentos em siderurgia, produção de aviões, hidrelétricas, ferrovias, uma hidrovia no vale do rio São Francisco e reequipamento militar. Ficava sinalizada que a função de produção de bens que serviriam a outras indústrias ficaria sob a incumbência do Estado, possibilitando o desenvolvimento de novos setores industriais pelo capital privado.

A decorrência direta desse plano foi a criação das empresas estatais, que passaram a funcionar ao longo da Segunda Guerra Mundial para atender à indústria doméstica com produtos e equipamentos antes importados. Assim, em 1942, em associação com o projeto siderúrgico estatal, foi criada a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) a partir da nacionalização da firma britânica Itabira Iron Ore Company; também em 1942, foi criada a Companhia Nacional de Álcalis (CNA), em Arraial do Cabo, para produzir barrilha, produto-base da indústria química; em 1943, foi criada em Xerém a Fábrica Nacional de Motores (FNM), voltada para a produção de motores para aviões e automóveis; em 1941, foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que passou a construir a usina de Volta Redonda nos anos seguintes, e, por fim, como parte do projeto governamental

para o setor de energia elétrica, foi criada a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (Chesf), em 1945.

Essas estatais foram criadas pelo aparelho de Estado, não na forma de empresas privadas com o objetivo principal do lucro. Apesar de atuarem como firmas de capital misto, seus resultados muitas vezes foram negativos ou estáveis nos anos seguintes, visto que seu objetivo era o de subsidiar o desenvolvimento da indústria doméstica ao produzir artigos a preços de custo ou valores módicos. Assim, as empresas estatais mostravam-se como instrumento para potencializar o lucro industrial privado, em setores que demandavam amplos capitais para investimento e cujo desenvolvimento era condição necessária para o avanço e a diversificação industrial do país.

No setor de siderurgia, o governo passou a tornar prioridade a realização de um grande projeto de fábrica de aço, como modo de possibilitar a expansão de setores, como: a construção civil, a indústria bélica e a produção de bens duráveis. Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, o governo brasileiro condicionou seu apoio à causa aliada, além do fornecimento de matérias-primas e a disponibilização de territórios no Nordeste para a instalação de bases militares norte-americanas, à obtenção de empréstimo e tecnologia para instalação de uma grande planta siderúrgica no país, dentre outras exigências. Com o aceite por parte do governo norte-americano, foi adiante o projeto da usina de Volta Redonda.



A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)

Criada em 1941, a CSN tinha em sua diretoria empresários próximos a Vargas, como Guilherme Guinle, presidente da companhia. A obtenção de recursos e tecnologia para a implantação de um grande parque siderúrgico passou a ser prioridade do governo brasileiro, desde os anos 1940. Após recusas de empresas privadas dos Estados

Unidos para contribuir com capitais e tecnologia, foi assinado acordo com o governo Roosevelt em setembro de 1940, sendo determinado que o governo brasileiro construiria a usina, comprando equipamentos norte-americanos com empréstimo do Export-Import Bank (Eximbank) e assistência técnica de firmas privadas, produtoras de aço daquele país. O contrato com o Eximbank foi assinado em maio de 1941 no valor de US\$ 45 milhões e a usina passou a produzir aço em 1946, operando plenamente em 1948, suprida pelo ferro que vinha de Minas Gerais.



Figura 4.4: Vargas e Roosevelt, em 1943.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/9a/Vargas_e_Roosevelt.jpg

Outros setores da economia industrial tiveram avanços institucionais nesse período. As constituições de 1934 e 1937 estabeleciam o controle estatal sobre o subsolo brasileiro, o que deu incentivos para pesquisas sobre as riquezas minerais do país por parte de agências estatais. Em 1938, foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), que passou a centralizar estudos e políticas para o setor, e rejeitou propostas estrangeiras de pesquisa e exploração de óleo no território nacional. O projeto do CNP foi desenvolvido no período, com o estudo da legislação de outros países e a abertura de caminho para atuação estatal no setor, tanto na exploração quanto no refino.

Cláusula-ouro

A cláusula-ouro era o mecanismo através do qual se davam os reajustes nos preços da energia elétrica no Brasil, até 1933. Esse sistema atrelava os aumentos e a remuneração das empresas de energia ao padrão-ouro, sistema monetário em funcionamento no mundo, desde o século XIX. A cláusula era benéfica às companhias de eletricidade, como a Light, e era alvo de protestos populares, já que era em função do custo de energia que se modificava o valor de serviços básicos da população, como o do transporte de bonde urbano.

Também o ramo da energia elétrica foi alvo de modificações legais que levaram à atuação de agências do aparelho de Estado na geração de energia. As mudanças legais, nesse caso, tiveram início já no governo provisório, com o fim da **cláusula-ouro** em 1933, que garantia o sistema de preços e rendimento das empresas exploradoras de serviços elétricos no país, de origem, sobretudo, estrangeira. A criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), em 1939, atrelado à presidência da República, indica a orientação estatal para intervenção e atuação no setor. A criação da Chesf, em 1945, com o projeto da usina hidrelétrica de Paulo Afonso e todo um conjunto de projetos para a região do rio São Francisco concretiza essa nova atuação estatal no ramo elétrico. O projeto era inspirado no programa norte-americano do Tennessee Valley Authority (TVA), implantado no período do *New Deal* e que era exemplo de iniciativa voltada para o desenvolvimento regional. A concretização da Chesf criava um modelo para empresa estatal de energia elétrica, o que teria decurso nos anos posteriores ao Estado Novo e ao mesmo tempo seria uma oportunidade para os empresários industriais nacionais que consumiam energia em suas fábricas e que antes eram obrigados a comprá-la das firmas estrangeiras de geração, transmissão e distribuição de eletricidade.

Também no setor financeiro, foram aperfeiçoados instrumentos governamentais e consolidados grupos privados, o que facilitou o crédito para empresas industriais. O avanço do sistema financeiro deu-se via formação de novas instituições estatais que garantiam o crédito e as transações financeiras, em suporte ao modelo de desenvolvimento então em andamento. Assim, em 1939, foi criado o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), organismo que garantia os seguros privados e que tinha função reguladora no setor. O Banco do Brasil também expandiu suas atividades financeiras e criou novas instâncias internas, que ampliaram sua atuação no mercado de crédito. Em 1941, foi criada a Carteira de Exportação e Importação (Cexim), com empréstimos para empresários que atuavam no comércio importador e exportador, o que auxiliava industriais com interesse na compra de equipamentos e maquinário estrangeiros.

Em 1945, foi criada a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), do BB, instância que cumpria funções de política monetária e cambial do governo.

A legislação do trabalho foi reunida no Estado Novo na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e, em 1940, foi criado o salário mínimo. Esse passou a ser importante instrumento para acumulação de capital por parte do empresariado industrial. Ao mesmo tempo em que garantia um rendimento mínimo ao trabalhador urbano, o que era condição prévia para formação de um mercado consumidor para os produtos industriais, seu valor depreciado (OLIVEIRA, 1972) rebaixava os salários dos trabalhadores, incentivando a acumulação de capital por parte dos empresários industriais. Além disso, com a guerra e o regime político ditatorial então em vigor, a aplicação das leis do trabalhador não se deu de imediato e foi implantada apenas parcialmente, o que era assegurado pelo controle dos sindicatos, mantidos pelo Ministério do Trabalho.

A guerra teve efeitos ambíguos para a indústria brasileira. Por um lado, o conflito funcionava como uma espécie de barreira protecionista à indústria nacional, ao dificultar o ingresso de produtos manufaturados estrangeiros no mercado doméstico, visto que os parques industriais dos países centrais estavam convertidos no esforço de guerra. Se esse bloqueio incentivava a produção nacional e reduzia a competição estrangeira, ele também atrapalhava a expansão das indústrias nacionais que, tal como na Primeira Grande Guerra, tinha dificuldade para importação de equipamentos e maquinário para ampliação da produção. O parque industrial nacional era ainda dependente da compra de máquinas no exterior e tal carência levou o governo a estabelecer instrumentos para produção desses itens internamente. Havia ainda outros efeitos da guerra. Incentivada pelo governo, a inflação moderada do período 1933-39 passou a ser bastante elevada ao longo do conflito, chegando ao pico de 33% anuais em 1943. Essa inflação beneficiava os empresários industriais, ao transferir renda dos trabalhadores para a indústria, ao mesmo tempo em que corroía o poder de compra das classes subalternas.

No setor agrícola, o governo incentivou a produção voltada para o mercado interno, com fomento à produção substitutiva de artigos importados, como o trigo, e com programas de colonização agrícola, de modo a elevar a oferta de alimentos nas cidades. Tal medida vinha de encontro aos interesses dos empresários, já que apontava para a redução do custo de manutenção da força de trabalho, possibilitando a compressão dos salários.

Ao longo do conflito, com as dificuldades para importação de gêneros do exterior, a balança comercial e o balanço de pagamentos passaram a apresentar seguidos resultados positivos. Parte desses números era explicada pela exportação de produtos manufaturados, que deu um forte salto ao longo do conflito. As vendas externas de produtos industrializados, que correspondiam a 24% das exportações totais em 1939, passaram a 45% no período 1944-1945, impulsionadas pela venda de artigos para os países em conflito. O acúmulo de vendas ao exterior possibilitou a formação de divisas cambiais e a redução da dívida externa do país, que caiu à metade durante os anos de guerra.



Atende ao objetivo 3

Não podemos nos conformar... com sermos apenas um país exportador de matérias-primas, porquanto essa condição é própria de países semicoloniais. Temos de tratar das nossas indústrias de transformação, de exportação de produtos manufaturados e da sua colocação nos mercados externos, de maneira a adaptar o nosso comércio às suas exigências, às suas peculiaridades e aos rumos seguidos pela sua economia.

Não devemos nos vincular à doutrina uniforme, mas nos adaptarmos às condições e às necessidades de cada país no plano das relações comerciais.

Fonte: VARGAS, Getúlio. Discurso pronunciado no dia 8 de maio de 1939, por ocasião da posse dos novos membros do Conselho Federal de Comércio Exterior. In: IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986, p. 38-9.

3. Observando a fala do presidente Getúlio Vargas, identifique os principais grupos sociais privilegiados pelas políticas estatais no período do Estado Novo, indicando também as ideias que passaram a orientar os discursos que justificavam essas políticas.

Resposta comentada

O Estado Novo assentava-se em uma base política que tinha o empresariado industrial como principal fração social representada e atendida pelo Estado e pelas políticas públicas. O aparelho de Estado passava a incentivar a industrialização nacional, com intervenção direta na economia e justificava suas ações através de um discurso de desenvolvimento e autonomia nacional, o que seria obtido com a consolidação da indústria doméstica.

CONCLUSÃO

A Era Vargas reorientou a dinâmica da economia nacional, tirando-a da função precípua de produção de artigos primários para exportação e direcionando-a para a produção de gêneros para o mercado doméstico, o que incluía de maneira predominante o setor industrial fabril urbano. O período Vargas, dessa forma, assume uma posição central dentro do processo de industrialização brasileira, ao ser o momento em que a indústria passou a ser

foco preferencial das ações estatais e por ser o período em que a produção industrial foi regulamentada e incentivada diretamente por novos instrumentos do aparelho de Estado. As inovações legais e institucionais forjadas pelo período Vargas são determinantes para a compreensão do processo de expansão industrial do período em questão e também de momentos posteriores.

Atividade final

Atende aos objetivos 1, 2 e 3

A Revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Ainda que essa predominância não se concretize em termos da participação da indústria na renda interna senão em 1956, quando pela primeira vez a renda do setor industrial superará a da agricultura, o processo mediante o qual a posição hegemônica concretizar-se-á crucial: a nova correlação de forças, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado, de *destruição* das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, de outro, de *criação* das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno. Trata-se, em suma, de introduzir um novo modo de acumulação, qualitativa e quantitativamente distinto, que dependerá substancialmente de uma *realização parcial interna crescente*. A destruição das regras do jogo da economia agrário-exportadora significa penalizar o custo e a rentabilidade dos fatores que eram tradicionalmente alocados para a produção com destino externo, seja confiscando lucros parciais (do café, por exemplo), seja aumentando o custo relativo do dinheiro emprestado à agricultura (bastando simplesmente que o custo do dinheiro emprestado à indústria fosse mais baixo).

Fonte: OLIVEIRA, Francisco de. "Economia brasileira: crítica à razão dualista". In: *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003 [1972], p. 35-6.

Analizando o parágrafo do livro de Francisco de Oliveira, indique qual seria, segundo o autor, o principal legado da Revolução de 1930 e do governo Vargas para o processo de industrialização do país.

Resposta comentada

Segundo a análise do autor, o novo regime político, inaugurado em 1930, tem como grande obra para o esforço de expansão industrial do país a criação de um conjunto de normas e instrumentos institucionais novos que impulsionam a produção da indústria, em detrimento da produção de artigos agrários para exportação. As novas “regras do jogo” induziam a economia para produção de artigos voltados para o mercado doméstico, em especial os industriais, em prejuízo dos produtos primários, voltados para o mercado internacional. O novo modo de acumulação inclui uma série de novidades legais e institucionais, dentre as quais o autor ressalta a determinação estatal do preço da força de trabalho.

RESUMO

Com a Crise de 1929, a economia brasileira tem sua inserção na economia internacional e toda a sua dinâmica econômica posta em xeque, levando a um golpe de Estado e à mudança nas políticas estatais para o setor industrial. Amparada pela confusão cambial que se seguiu ao crack da bolsa de Nova Iorque e, depois, por políticas protecionistas, a indústria brasileira recuperou-se rapidamente do choque com a crise externa e passou a se

expandir fortemente ao longo da década de 1930. Auxiliadas por novos mecanismos legais e institucionais, criados paulatinamente ao longo da Era Vargas, a indústria brasileira desenvolveu novos setores nessa década, com a expansão de bens de consumo não duráveis e, também, em menor escala, de bens de produção e bens de consumo duráveis. Com o golpe de Estado, desfechado em 1937, a orientação estatal passou a ser de incentivo ainda mais claro e intenso para a indústria e houve rompimento com os cafeicultores. Um novo modelo de desenvolvimento foi posto em prática, com consolidação da legislação trabalhista e criação das empresas estatais, que atuavam no setor de bens de produção para possibilitar a expansão e diversificação da indústria privada brasileira. As novas regras, leis e instituições formadas no período Vargas proporcionam o terreno de desenvolvimento ulterior da indústria nacional, após o fim do Estado Novo.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, veremos o desenvolvimento econômico e industrial brasileiro no período logo posterior a Era Vargas, verificando a continuidade de certos marcos do Estado Novo, bem como variações das políticas estatais de governo a governo e de momento a momento.

Aula 5

Desenvolvimento e nacional- -desenvolvimentismo

Pedro Henrique Pedreira Campos

Meta da aula

Analisar as políticas públicas, em especial a política econômica, no período de 1945 a 1960, diferenciando os distintos modelos de desenvolvimento, postos em prática no período em questão: o de corte mais liberal no período Dutra, o de verve nacional no período Vargas e o modelo dependente e associado do período Juscelino Kubitschek.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer as características básicas da política econômica do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), percebendo as descontinuidades e continuidades que marcam esse período em relação ao Estado Novo;
2. identificar o modelo de desenvolvimento do governo Getúlio Vargas (1951-1954), examinando a importância desse período para a continuidade do processo de industrialização do país no período posterior;
3. distinguir o projeto posto em prática a partir de 1955 e 1956 dos predecessores, suas características próprias e novos padrões de acumulação e financiamento, notando as diferenças que os afastam dos períodos pregressos.

Pré-requisitos

Para acompanhar a presente aula, o discente deve ter estudado a aula imediatamente anterior, referente ao processo de industrialização na Era Vargas (1930-1945) e também os módulos específicos do curso de História do Brasil IV acerca do período em questão, a República de 1945 a 1964. Será especialmente importante o conhecimento acerca do modelo de desenvolvimento posto em prática no período estadonovista (1937-1945) e também as instabilidades políticas particulares do período pós-1945.

INTRODUÇÃO

Nas aulas anteriores, vimos como a economia brasileira modificou seu padrão de desenvolvimento a partir dos abalos externos da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), da crise de 1929 e da Segunda Grande Guerra (1939-1945). De um modelo primário-exportador, focado na produção e exportação de produtos básicos, como o café, a dinâmica da economia brasileira passou a se centrar no setor, voltado para o mercado interno, sobretudo o industrial urbano.

Dentro desse cenário, a década de 1930 apresentou-se como um período-chave na transição da dinâmica da economia nacional. Com a ruptura do golpe de Estado, terminado em 1930, ficava marcada a decadência dos grupos sociais que davam suporte ao regime político anterior e, ao mesmo tempo, em que novas forças sociais e políticas emergiam no aparelho de Estado, com políticas públicas distintas das postas em prática até então. O resultado foi uma reorientação do modelo de desenvolvimento ao longo da década, com a emergência da indústria como novo polo dinâmico do crescimento econômico nacional após o abalo da crise de 1929.

O que era uma política ambígua e um tanto contraditória até 1937 deu lugar a um projeto de desenvolvimento orgânico e acabado sob a ditadura do Estado Novo (1937-1945). Apesar de ser beneficiada por medidas e diretrizes políticas até o golpe de 1937, a indústria não era alvo único ou mesmo principal das políticas de incentivo estatal, havendo decisões que iam contra seu desenvolvimento, como os acordos de livre comércio, estabelecidos com outras nações. Já no Estado Novo, foi implantado um modelo de desenvolvimento mais acabado e que tinha como principal objetivo o avanço industrial. Tomando essa marca, não encontramos no novo regime político, inaugurado em 1945-1946, grandes rupturas.

Liberalismo e crescimento industrial não planejado - o governo Dutra

A Era Vargas chegou ao fim com um golpe de Estado civil-militar em outubro de 1945. Como o Congresso Nacional estava fechado desde o início do Estado Novo, na linha da sucessão, o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), José Linhares, assumiu a presidência da República até que fosse eleito um novo chefe para o Executivo. Paralelo a isso, foi eleita uma Assembleia Constituinte, que redigiu uma nova carta magna para o país, a Constituição de 1946. O momento político era de contestação da ditadura estadonovista e do autoritarismo, abrindo caminho para a associação das medidas de defesa do mercado interno e da indústria nacional com o regime 1937-1945. Assim, a nova Constituição e o primeiro governo eleito pelo voto popular tenderam a revisar diversas políticas e diretrizes, aplicadas ao longo do Estado Novo.

Na anteposição existente entre os pensadores que discutiam a economia brasileira e as políticas estatais que deveriam ser priorizadas pelo governo, a correlação de forças modificava-se. No início da década de 1940, o debate sobre a política econômica polarizou-se entre os que defendiam as medidas voltadas para o desenvolvimento industrial, via ação estatal, que se aglutinavam em torno da figura do industrial Roberto Simonsen, e os que defendiam políticas liberais, sem intervenção estatal na economia ou subsídio a setores específicos, estes reunidos em torno do economista Eugênio Gudin. Enquanto, no Estado Novo, as formulações defendidas por Simonsen ganharam maior projeção e eram assumidas pelo aparelho de Estado, com a redemocratização, em 1945, as ideias de Gudin ganharam força e passaram a presidir a ação de vários deputados constituintes e dos agentes do novo governo, instituído em 1946.

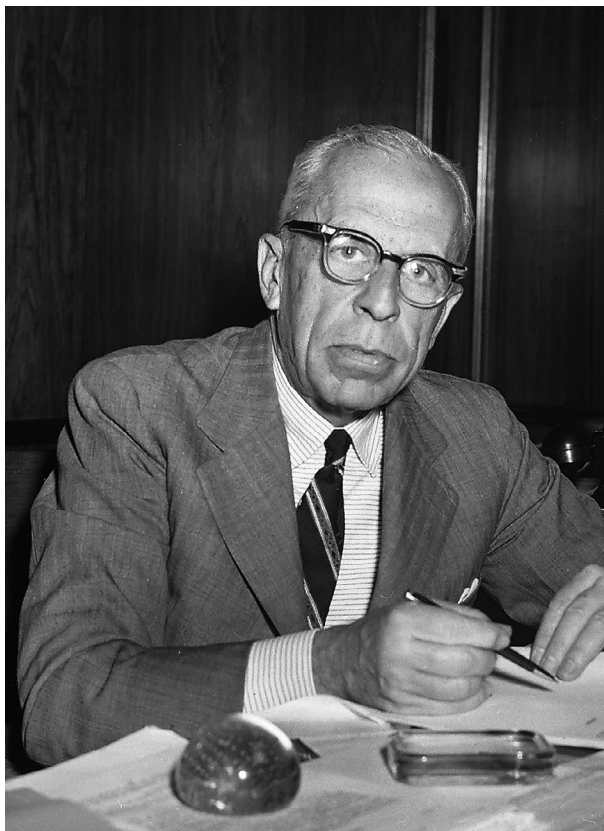


Figura 5.1: Eugênio Gudin.

Fonte: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Eug%C3%AAnio_Gudin_Filho,_Ministro_da_Fazenda.tif

O governo Dutra assumiu noções e diretrizes do liberalismo, o que era motivado e condicionado pelo novo contexto internacional. Os Estados Unidos, grandes vitoriosos da Segunda Guerra Mundial ao lado da União Soviética, passaram a defender os princípios do livre mercado e do fim das barreiras de proteção aos mercados nacionais, criadas ao longo da guerra. No confronto com a URSS e o socialismo, pensadores e governos, aliados aos EUA, assimilavam os axiomas do liberalismo ao chamado “mundo livre” do bloco capitalista internacional, identificando medidas protecionistas e intervencionistas ao socialismo soviético. Isso valia fortemente para o governo de Eurico Gaspar Dutra no Brasil, que assumiu uma

política externa de filiação aos Estados Unidos e rejeição à União Soviética e aos países socialistas. No âmbito interno, os comunistas foram perseguidos e seu partido – o Partido Comunista Brasileiro (PCB) – foi declarado ilegal pelo STF em 1947.

De posse dos princípios liberais, o governo Dutra identificou a inflação como o principal problema a ser sanado na economia brasileira. Ao longo da Segunda Guerra, os preços haviam se elevado no Brasil por conta da dificuldade de aquisição de produtos importados e por incentivo do próprio governo. Para conter o processo inflacionário, o governo Dutra adotou uma política de compressão salarial e abertura do mercado interno para os produtos estrangeiros. O salário mínimo ficou praticamente congelado durante toda a segunda metade da década de 1940, com acréscimos que não repunham as perdas inflacionárias, levando os salários dos trabalhadores a perderem poder de compra.

A compressão salarial teve reação operária, com mobilização dos sindicatos e movimentos de trabalhadores, associados a partidos políticos. Houve greves no período e a presença do PCB entre os sindicalizados era forte. Os órgãos de repressão usavam a justificativa do combate ao comunismo para reprimir sindicatos, mobilizações e greves de trabalhadores, prendendo lideranças operárias e perseguindo figuras que fossem relacionadas ao partido. Apesar da dura reação dos aparatos de segurança do governo, as mobilizações dos trabalhadores cresceram no período, motivadas pelas próprias políticas estatais, negativas para as condições de vida das classes subalternas.

Além do mecanismo salarial, para combater a inflação, o governo Dutra reduziu tarifas de importação e deu incentivos à compra de produtos estrangeiros. As medidas tiveram certo êxito na estabilização dos preços, mas acarretaram problemas para as contas externas do país. As importações, que somavam

US\$ 389 milhões em 1945, passaram a US\$ 1,056 bilhão em 1947, gerando déficits comerciais para o país e exaurindo as reservas cambiais acumuladas ao longo da guerra. Assim, a inflação era reduzida à custa do desequilíbrio das contas externas do país, o que criava dificuldades para os cofres estatais e para a aplicação das políticas públicas.

As divisas estrangeiras, acumuladas ao longo do conflito mundial, foram objeto de outra polêmica nesse período. Com os seguidos superávits comerciais, obtidos entre 1939 e 1945, dadas as dificuldades de importação ao longo da guerra, o governo brasileiro acumulou moedas e ativos estrangeiros. De posse desses recursos, havia uma extensa gama de possibilidades para seu uso ao final da guerra. Alguns industriais, por exemplo, citavam a possibilidade de usá-los para adquirir tecnologias, máquinas e equipamentos dos países centrais para subsidiar o desenvolvimento econômico nacional. O governo Dutra, no entanto, preferiu seguir os pedidos dos governos engajados na guerra. Assim, a Grã-Bretanha era um dos países que, ao final do conflito, tinha débitos a serem pagos ao Brasil, dadas as vendas nacionais àquele país ao longo da guerra. Ignorando propostas paralelas, o governo brasileiro resolveu com os créditos em libra esterlina de que tinha posse adquirir a Estrada de Ferro da Leopoldina e outras companhias ferroviárias no Brasil, que eram propriedades de firmas britânicas. O problema é que essas empresas ferroviárias tinham equipamentos obsoletos e operavam de maneira deficitária, gerando diversas críticas à medida governamental. Mesmo assim, o governo brasileiro usou os créditos com a Inglaterra para comprar a um alto preço os ativos da companhia, absorvendo seus prejuízos. Em 1957, as várias empresas ferroviárias absorvidas neste e em outros momentos pelo governo foram unificadas na Rede Ferroviária Federal (RFFSA).



Estrada de Ferro Leopoldina

A Northern Railway, depois Leopoldina Railway, foi inaugurada por capitalistas ingleses na década de 1880 e ligava a região portuária do Rio de Janeiro à antiga província fluminense, chegando à região serrana e ao norte fluminense. Depois, expandiu-se para Minas Gerais e Espírito Santo, seguindo as regiões produtoras de café de outros produtos primários, encaminhados para a cidade do Rio e para exportação. Após a crise de 1929, a ferrovia passou a acumular prejuízos, e sua expansão e investimentos foram interrompidos. Seus 3.056 km foram estatizados pelo governo brasileiro em 1948 por 10 milhões de libras esterlinas (MOURA, 1991).

A abertura econômica do período Dutra não ficou evidente apenas na redução das barreiras comerciais e na enxurrada de produtos importados no mercado doméstico. Incentivos foram dados também aos chamados investimentos estrangeiros diretos, com instalação de unidades produtivas de empresas estrangeiras no país. Nesse momento, foram instaladas fábricas das norte-americanas General Electric, Gillette e Standard Electric, no Rio de Janeiro, além de ser aprovado o projeto mineral da Bethlehem Steel, também oriunda dos Estados Unidos, no Amapá. O movimento de instalação de filiais produtivas de empresas estrangeiras no país ganhou ainda mais intensidade no período Kubitschek.

O período Dutra é marcado, além da abertura econômica, pela falta de um projeto orgânico, bem estruturado e acabado, para a economia do país, segundo Carlos Lessa (1975). Não havia um projeto com diretrizes explícitas e planejadas para a continuação do desenvolvimento industrial, obtido ao longo dos governos Vargas

(1930-1945). Apenas no final da gestão, foi lançado um programa para o desenvolvimento do país, o chamado Plano Salte, sigla das principais áreas de atuação do projeto: Saúde, Alimentação, Transportes e Energia. Apesar da iniciativa, seus resultados não foram expressivos e sua formulação não incluía uma esquematização acabada de metas e objetivos como se viu em projetos posteriores.

Apesar da falta de um projeto de desenvolvimento evidente, o período Dutra foi marcado pelas altas taxas de expansão econômica e industrial. O nível de produção doméstico teve sucessivas altas, ancoradas na abertura dos mercados e das economias no pós-guerra, com a volta da possibilidade de importação de máquinas e equipamentos, impedidas de serem compradas ao longo do conflito. Boa parte desses resultados é explicada pelas contas públicas em ordem e divisas acumuladas pelo governo anterior. A principal forma de incentivo aos industriais, concedida pelo governo entre 1945 e 1950, foi através do câmbio e de tarifas de proteção em setores específicos. Com essa proteção à produção nacional, a indústria brasileira cresceu no período, com aquisição de novas máquinas e contratação de mais força de trabalho. A expansão industrial, no entanto, não seguiu um projeto para completar o parque fabril brasileiro, sendo mantidas algumas lacunas setoriais na indústria nacional, em especial no setor de bens de capital, como a produção de máquinas e utensílios industriais.

Para coroar o período de preeminência das ideias liberais que vigorou ao longo do período Dutra, foi formada em 1948 a chamada Missão Abbink-Bulhões, uma comissão composta por técnicos brasileiros e norte-americanos que deveria sugerir ideias, diretrizes e políticas para o desenvolvimento econômico brasileiro nos anos seguintes. A missão era presidida pelo norte-americano John Abbink e pelo economista brasileiro Otávio Gouveia de Bulhões, seguidor das ideias de Eugênio Gudín. A missão teve como resultado a prescrição de uma série de medidas liberalizantes para a economia brasileira, de modo a dar continuidade à expansão econômica nacional.

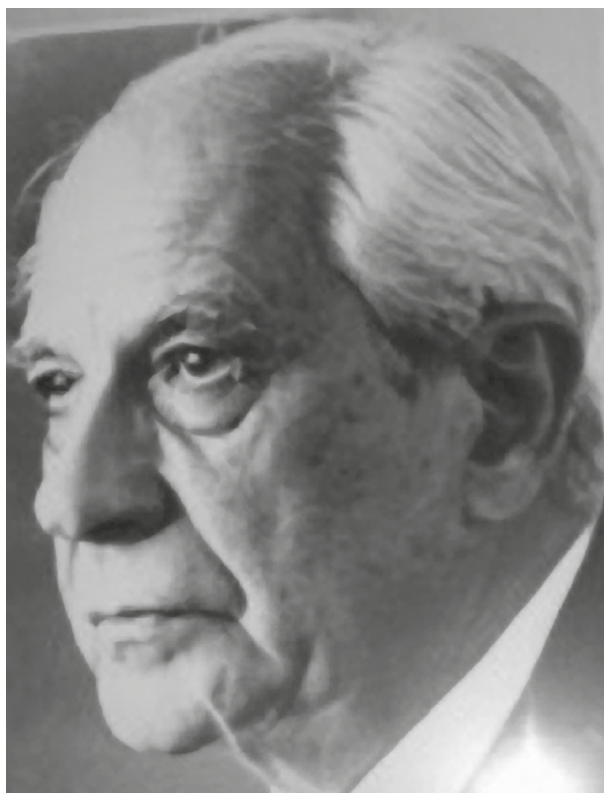


Figura 5.2: Otávio Gouveia de Bulhões.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/pt/f/f5/Otavio_Bulhoes.jpg



Atende ao objetivo 1

1.

Os homens que haviam redigido a Constituição de 1946 foram fortemente influenciados pelas ideias do liberalismo econômico, do qual o Estado Novo havia se desviado. Como o fim do Estado Novo coincidia com o fim da guerra, os advogados e os

políticos anti-Vargas estavam tentando rejeitar a intervenção estatal, que havia sido identificada com ambas as coisas. Em parte, eram motivados pelo desejo de evitar a continuação, no futuro, daquilo que consideravam como o uso político ilegítimo dos controles econômicos do passado. Ao mesmo tempo, à medida que surgia a Nova Constituição de 1946, o governo Dutra rapidamente desmontou o aparelho ad hoc de controles diretos dos tempos de guerra. A resposta do novo governo à inflação, oriunda da guerra, foi abrir o País à importação de bens manufaturados do exterior. Isso parecia ainda mais lógico, em vista das grandes reservas de divisas acumuladas durante a guerra. Os ministros da Fazenda, em 1946 e 1947, procuraram, portanto, satisfazer a procura em suspenso e combater o aumento de preços através de uma generosa política de importação.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 96-7.

Agora que você já leu atentamente o trecho do historiador norte-americano Thomas Skidmore, assinale quais eram as ideias que norteavam as políticas durante o governo Dutra e qual o principal objetivo da política econômica nesse período.

Resposta comentada

Com a vitória aliada na Segunda Guerra Mundial e a queda do Estado Novo no Brasil, no mesmo ano, ganharam fôlego no mundo ocidental, e no Brasil em particular, os valores liberais, o que incluía a defesa do livre comércio, da liberdade de produção e da não intervenção do Estado na economia. Esses princípios nortearam a maioria das decisões e políticas postas em prática no Brasil durante o governo Dutra. Com o objetivo de reduzir a inflação no país, crescente ao longo do conflito mundial, o governo brasileiro baixou as tarifas alfandegárias, intentando conter a escalada dos preços na economia.

A volta do projeto industrial nacional ao poder - o governo Vargas (1951-1954)

A eleição de Getúlio Vargas e sua posse em 1951 representaram a retomada do projeto de desenvolvimento estadonovista, com foco na construção de um parque industrial nacional sólido e diversificado, e intensa atuação estatal para dar seguimento ao desenvolvimento fabril do país. A criação de instrumentos regimentais, legais e institucionais para subsidiar o avanço do capital privado nacional no setor industrial foi visível nos quase quatro anos de governo de Vargas, com criação também das bases do desenvolvimento da segunda metade da década de 1950.

A sinalização de que o Estado voltaria a liderar a expansão industrial brasileira deu-se com o anúncio do Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, o chamado Plano Lafer, logo no início do governo. A nomeação para ministro da Fazenda de Horácio Lafer, um importante industrial paulista próximo a Vargas, indicava o setor que seria beneficiado pelas políticas públicas a partir de então. No plano, as áreas priorizadas eram a indústria de base, os transportes, energia, frigoríficos e agricultura. A atuação estatal nessas áreas mostrava que o governo tinha como intenção a formação de uma infraestrutura necessária para a continuidade do desenvolvimento do capital industrial privado brasileiro e mostrava que a planificação voltava a ser o meio através do qual seria montado o edifício industrial do país. O foco na indústria e o planejamento como método aproximava a política econômica do governo das formulações da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina), instituição então recém-surgida e que mereceu simpatia e elogios do presidente.

A posse de Vargas deu-se logo após o início da Guerra da Coreia. O conflito no Extremo Oriente criou o receio em todo mundo de uma volta ao estado de beligerância da Segunda Guerra Mundial, caso envolvesse de maneira direta e aberta os Estados Unidos e a União Soviética. Assim, ganhou novamente força internamente a tese de que era necessário dispor de uma indústria

doméstica autossuficiente, possibilitando que o país lidasse com intempéries como um cenário de guerra total no mundo. A guerra gerou inflação no Brasil e elevou o preço do café nos mercados internacionais, aumentando a renda auferida das exportações, o que acabou impulsionando o processo de industrialização nacional, já que disponibilizava ao setor industrial recursos em moeda estrangeira para aquisição de máquinas e equipamentos necessários à instalação dos parques fabris.



Guerra da Coreia

A Guerra da Coreia (1950-1953) foi o conflito que opôs Coreia do Sul e Coreia do Norte. Os dois territórios foram criados após a Segunda Guerra Mundial através dos tratados de paz e ficaram sob responsabilidade dos Estados Unidos, no caso da fração Sul da península coreana, e da União Soviética, no caso da parte Norte. O confronto opôs os exércitos do Sul e do Norte, apoiados cada qual por uma das grandes potências vencedoras da Segunda Guerra. No meio da guerra, a República Popular da China enviou voluntários para lutar ao lado dos norte-coreanos, que tinham vivido antes um momento de recuo de forças, após a chegada das tropas norte-americanas. A guerra terminou em um impasse, com a formação de dois países diferentes que não chegaram a um acordo de paz, criando uma fronteira de grande instabilidade e intensa conflituosidade.



Centro Histórico Naval, Departamento da Marinha,
Washington, DC

Figura 5.3: Soldados em Seul.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/4e/KoreanWar_recover_Seoul.jpg

O presidente da República atuava com importantes assessores que representavam os interesses da indústria nacional e defendiam a intervenção estatal. Eram agentes como os ministros Horácio Lafer e Oswaldo Aranha, além do presidente do Banco do Brasil, Ricardo Jafet, dentre outros. Porém, Vargas criou uma equipe restrita de técnicos para assessorá-lo em assuntos econômicos. Era a Assessoria Econômica Presidencial, composta por técnicos, como Rômulo de Almeida, Jesus Pereira Soares e Inácio Rangel, entre outros, e que elaboravam projetos para políticas estatais, geralmente em benefício da indústria e de incremento da ação e planejamento estatal em favor do desenvolvimento industrial. A assessoria teve grande relevância na formação de projetos para setores, como energia, transportes e indústria de base.

O modelo de desenvolvimento varguista previa uma ação estatal intensificada que auxiliaria o incremento da indústria nacional. O departamento I, produtor de bens de capital, voltava a ser o alvo principal da política estatal, com ações no sentido de

produzir bens de produção e artigos intermediários para consumo da indústria privada brasileira. Os projetos das estatais do Estado Novo voltaram a ganhar importância, com incentivo para o funcionamento e expansão da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia Nacional de Álcalis, da Companhia do Vale do Rio Doce, dentre outras empresas públicas. Em outras áreas, foram tomadas novas iniciativas que tiveram grande importância para o desenvolvimento posterior da indústria brasileira.

Para financiar o Plano Lafer e todos os projetos de infraestrutura e montagem das empresas estatais, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Formado em 1952, o banco foi uma recomendação da comissão Brasil-Estados Unidos, montada após a posse de Vargas, na presidência. O BNDE passou a ter forte relevância nos financiamentos a projetos industriais, principalmente para as estatais, e o seu Fundo de Reaparelhamento Econômico tinha como fonte de recursos uma cobrança adicional de 15% no Imposto de Renda sobre as faixas de rendimento mais elevadas. Conhecidos ficaram os financiamentos do BNDE para o setor siderúrgico nacional nas décadas seguintes, porém, para além de seu papel financeiro, o BNDE foi também um importante formulador de projetos e políticas estatais, como ficou evidente no Plano de Metas do período Kubitschek, montado a partir de um convênio entre o BNDE e a Cepal. As duas instituições formaram uma primeira comissão mista em 1953.

Outro projeto relevante e que funcionou como subsídio ao desenvolvimento de novos setores industriais deu-se na área do petróleo. O governo Vargas montou um projeto de lei para a criação de uma nova estatal, que atuaria no setor em apoio ao desenvolvimento da indústria no setor petrolífero. O que se seguiu foi uma intensa discussão sobre os termos do projeto no Congresso Nacional e na sociedade brasileira, com forte polarização em defesa de pontos de vista distintos. Entidades, como a União Nacional dos Estudantes (a UNE), defendiam a nacionalização total de toda a cadeia do petróleo, com monopólio estatal na exploração do setor. Já grupos liberais e associados

ao capital internacional, como era o caso da firma Standard Oil, propunham um mercado aberto para atuação de empresas privadas, sem intervenção estatal e com liberdade para atuação de agentes estrangeiros. Por força da pressão popular e dos acalorados debates, ocorridos na sociedade, em 1953, foi aprovada a lei 2004, de verniz mais nacionalizante que o projeto original do Executivo, prevendo monopólio estatal na exploração, transporte e refino do petróleo no Brasil, a ser gerenciado pelo Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Para isso, foi criada uma nova empresa estatal, a Petrobras, incumbida de pôr em prática a lei e as deliberações do CNP.

A decisão do Legislativo gerou fortes reações dos grupos insatisfeitos com os termos do projeto. Empresas estrangeiras protestaram e o governo norte-americano tomou imediatas retaliações, como o rompimento unilateral da comissão Brasil-Estados Unidos. Apesar de gerar o descontentamento dos capitais estrangeiros e associados, a medida não interferira diretamente nas atividades das empresas forâneas que atuavam no país, já que a lei mantinha o setor de distribuição e comercialização livre e aberto à atuação do capital privado, nacional e estrangeiro.

Na área de transportes, o governo federal também tomou medidas que serviriam de incentivo à formação de uma rede de infraestrutura para expansão industrial e aproximação de mercados pelo país. Com o governo Vargas, ficava finalmente reorientada a política para o setor, voltada agora prioritariamente para rodovias, em detrimento das ferrovias, o que ficou ainda mais evidente nos governos posteriores. A instrução 70 da Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito) deu incentivos à importação de equipamentos e máquinas para implantação de estradas de rodagem e o Fundo Rodoviário Nacional (FRN), criado no período José Linhares, teve seus recursos majorados em 1952. A Petrobras já projetava fábricas de asfalto e o governo lançou em 1953 o Fundo Nacional de Pavimentação, que objetivava dar suporte ao novo Plano Rodoviário Nacional (PRN), que continha projetos de estradas distribuídas pelo território nacional.

Assim como nos transportes, na área de energia, o governo Vargas criou as bases para os elevados resultados alcançados durante a gestão de Juscelino Kubitschek. Foi criado o Fundo Federal de Eletrificação (FFE), que disporia dos recursos do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE), taxa que incidia sobre o consumo de eletricidade no país. O novo fundo serviria para tomar financiamentos e realizar investimentos na geração, transmissão e distribuição de energia elétrica no país. A ideia era dotar a indústria de fontes de energia elétrica, de modo a garantir as condições para sua expansão e modernização, deixando assim de usar outras fontes de energia mais tradicionais. A equipe econômica de Vargas criou também o projeto de uma estatal nacional de energia elétrica, a Eletrobrás. O projeto da nova empresa pública, no entanto, só foi aprovado no início dos anos 1960, após vários anos tramitando no Congresso Nacional.

Também nos ramos de ponta, o governo Vargas mostrava interesse de dominar tecnologias e deter domínio científico. Assim, o Conselho de Segurança Nacional (CSN) criou projeto para controle da tecnologia nuclear, em caráter autônomo e não dependente de potências que detinham a referida tecnologia. Foi criado o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), voltado inicialmente para desenvolver estudos especificamente no setor e encaminhar um projeto de controle da tecnologia nuclear. A proposição teve oposição por parte do governo norte-americano, que se recusou a contribuir para o projeto, bem como pressionou para seu abandono.

Em outros setores industriais mais sofisticados, o governo lançou tentativas para nacionalização da produção de itens importados. Assim, um projeto era dotar o país da indústria automobilística, trazendo para o território nacional todos os ramos do setor. Acordos foram feitos com empresas estrangeiras, como a Willys Overland e a Mercedes-Benz, para a instalação de parques produtivos no país, sendo que, nesses casos, as plantas ficaram prontas apenas no período JK. O modelo nesse período

era, no entanto, distinto do que foi aplicado na segunda metade da década, já que as firmas estrangeiras eram então pressionadas a se associar a capitalistas brasileiros, que muitas vezes eram majoritários na empreitada, como ocorreu no caso da Mercedes. Esse modelo não se repetiu no período Kubitschek, quando prevaleceu o investimento puro ou predominantemente estrangeiro nos parques fabris instalados.

Para além das políticas para setores específicos, a política em geral para o setor industrial tendia ao incentivo para a produção e expansão das fábricas. Além de criar novos instrumentos na área de infraestrutura e indústria de base, como os incentivos para a implementação de uma rede de transportes e energia, além de crédito para a indústria, outras determinações auxiliaram o setor industrial privado nacional. A ênfase no capital doméstico ficou evidente na Lei de 1952 que restringia as remessas de lucro para o exterior. A determinação legal não chegava a inviabilizar ou trazer maiores dificuldades para o capital estrangeiro que atuava no país, mas mostrava claramente um privilégio para o capital nacional, que não era tocado pelas limitações da medida. A instrução 70 da Sumoc, de 1953, também trazia benefícios à indústria, ao criar mecanismos que facilitavam a proteção cambial à indústria nacional e benefícios fiscais e cambiais para que o industrial brasileiro importasse máquinas e equipamentos estrangeiros para expandir seu parque produtivo. Essas medidas expressavam os setores sociais privilegiados pelas políticas públicas no governo Vargas.

Alguns projetos de caráter regional também acabaram posteriormente se tornando mecanismos para incentivo à atividade dos industriais nacionais em regiões periféricas da economia brasileira. Por sugestão da comissão Brasil-Estados Unidos e dos assessores econômicos da presidência, foram criados o Banco do Nordeste (BNB) e a Superintendência do Plano de Valorização

Econômica da Amazônia (SPVEA). Os dois novos organismos tornaram-se instrumentos para implementação de políticas regionais, o que redundaria em muitos casos em incentivos fiscais e financiamentos para empreendimentos industriais nessas regiões.

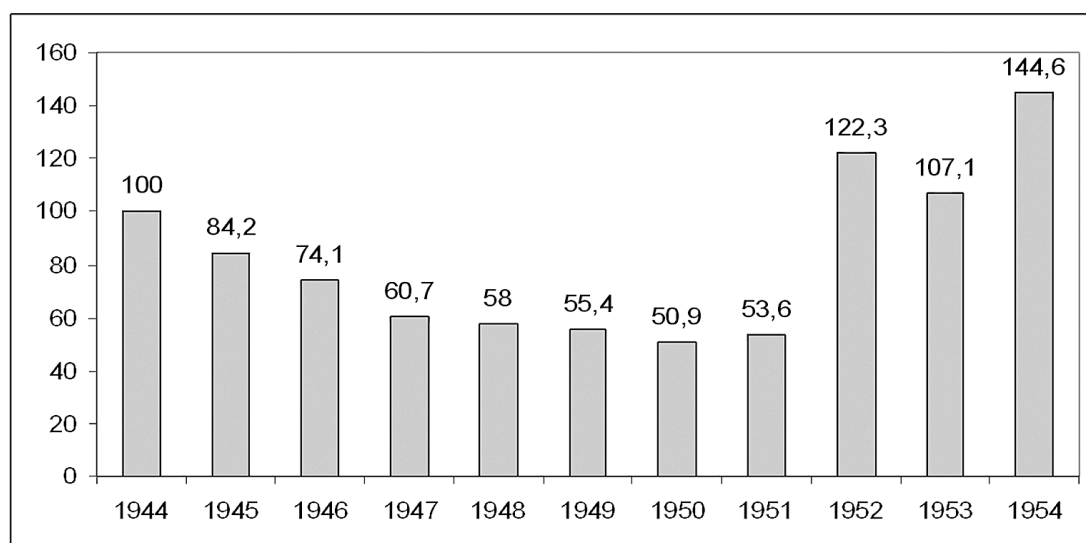
No tocante à política para os trabalhadores, o governo 1951-1954 teve de lidar com uma situação delicada. Por um lado, havia um achatamento dos salários desde o período da guerra, o que foi reforçado pela política salarial regressiva do período Dutra. Por outro, havia a inflação em alta, que corroía mais ainda os ganhos dos assalariados. Em função dessa situação, a organização e mobilização de operários, e trabalhadores urbanos foi crescente no período, assim como as greves e outras formas de manifestação desses grupos sociais. O governo Vargas concedeu então significativos aumentos no valor do salário mínimo, com elevação de 119% em 1952 e outro grande reajuste em 1954. Os aumentos logravam em uma popularidade do presidente para parte significativa da população, mas, ao mesmo tempo, não repunham todas as perdas e ganhos de produtividade, obtidos no período Dutra, além de gerar forte oposição do empresariado, que operava com valores que giravam em torno do salário mínimo na remuneração da sua força de trabalho. O descontentamento empresarial com essas medidas, bem como o desagrado do capital associado com outras foram fatores importantes para a deposição do presidente, que antecedeu o seu suicídio, em agosto de 1954.



Atende ao objetivo 2

2.

Gráfico 5.1: Valor do Salário Mínimo Real na cidade do Rio de Janeiro (base: 1944 = 100)



Fonte: Adaptado de OLIVEIRA, Francisco de. Economia brasileira: crítica à razão dualista. In: *Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003 [1972], p. 79.

Observando o gráfico anterior, compare a política salarial dos governos Dutra e Vargas, tendo em vista os projetos de desenvolvimento distintos aplicados nos dois períodos.

Resposta comentada

Pode-se verificar através do gráfico como a política salarial do governo Dutra era direcionada para a depreciação dos rendimentos dos trabalhadores, levando à perda de quase metade do valor real dos salários de 1944 até 1950. A política de Dutra estava inserida em uma política macroeconômica de redução da inflação, que tinha como um dos seus principais instrumentos a compressão dos rendimentos dos assalariados. Em sentido oposto, o governo Vargas fez substanciais elevações nos valores do salário mínimo, resultando na recuperação das perdas do período 1944-1950, o que garantiu patamares de consumo básico para os trabalhadores.

O padrão de acumulação desenvolvimentista-associado - o governo Kubitschek

A partir de 1955, foi posto em prática um novo modelo de acumulação no país, com o epicentro do crescimento industrial deslocado para o setor produtor de bens de consumo duráveis e com amplo financiamento externo, através de empréstimos e investimentos diretos das empresas transnacionais dos países centrais. Apesar de o modelo ser típico do período Juscelino Kubitschek, para compreender sua implementação, é necessário examinar algumas importantes decisões tomadas no governo Café Filho, que acabaram abrindo caminho para a entrada das firmas multinacionais estrangeiras.

Na curta gestão Café Filho (1954-1955), para além do tenso cenário político e clima de ameaças de golpes de Estado, houve reorientação radical das políticas públicas, e da condução da economia, em particular. Para o Ministério da Fazenda, o vice de Vargas convidou o maior representante da escola liberal brasileira de então, Eugênio Gudin, e para a presidência da Superintendência da Moeda e do Crédito do Banco do Brasil (Sumoc), Octavio Gouveia de Bulhões. Ambos foram responsáveis por medidas que abriram caminho para os investimentos diretos do exterior que se acumularam nos anos seguintes. Dentre essas, ganha projeção a Instrução 113 da Sumoc, publicada em 17 de janeiro de 1955, que trazia modificações no regime de investimentos de agentes estrangeiros na economia brasileira. A decisão criava privilégios fiscais e cambiais para as firmas estrangeiras que investissem em parques produtivos no país e que quisessem importar máquinas, equipamentos e materiais estrangeiros, com isenções de impostos e taxas que continuariam a ser cobrados de empresários nacionais. A determinação criava privilégios para as companhias estrangeiras e permitiu a instalação de filiais de firmas das economias centrais no Brasil ainda na década de 1950, apesar de gerar protestos dos empresários da indústria nacional.

Eleito presidente da República para o quinquênio 1956-1960, Juscelino Kubitschek anunciou como principal meta de sua gestão o desenvolvimento econômico, que estava corporificado nas 31 projeções, previstas no Plano de Metas. Esse programa foi elaborado por uma comissão conjunta do BNDE com a Cepal e trazia um conjunto bastante complexo e esmiuçado de objetivos econômicos a serem realizados nos cinco anos de governo. Trata-se do mais bem acabado e estruturado projeto de desenvolvimento planejado, posto em prática no Brasil até então, superando projetos anteriores, como o Plano Salte e o Plano Lafer, segundo Carlos Lessa (1975). As metas não se resumiam a princípios ou áreas prioritárias de investimento, mas eram projeções de quantidades a serem produzidas em diversos setores econômicos e sociais. O plano previa um amplo projeto

de industrialização nacional, com estruturação de uma completa pirâmide industrial, em uma cadeia produtiva que incluía setores e ramos não contemplados ou menos enfatizados anteriormente.

Dentre as 31 metas, as 13 primeiras referiam-se aos setores de energia e transportes. Estes eram os alvos principais do plano, que absorveriam 73% dos investimentos previstos no plano quinquenal. De acordo com o próprio presidente da República, “criei o binômio energia e transporte. Foi a primeira vez que surgiu no Brasil um programa simbolicamente resumido em duas palavras” (BENEVIDES, 1976). De fato, essas foram as duas áreas privilegiadas nos projetos governamentais, nos anos seguintes, repetindo o que fora a administração Juscelino no estado de Minas Gerais. Como 31ª meta e metassíntese do plano havia a construção da nova capital no planalto central do país, uma obra que requereu vultosos investimentos das agências governamentais e que, junto com os empreendimentos em energia e transportes, ajudou a impulsionar o setor da indústria de construção, que passou a figurar como um dos mais dinâmicos ramos da indústria nacional.

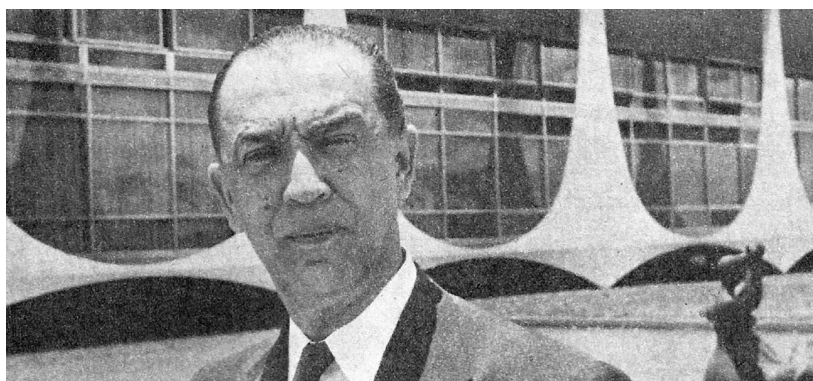


Figura 5.4: Juscelino em Brasília.

Fonte: <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Juscelinokubitschek.jpg?uselang=pt>

O caráter inédito do projeto de planificação econômica não ficou apenas restrito às formulações do Plano de Metas, sendo que toda uma estrutura administrativa foi montada para dar

cabo da gestão dos investimentos e da rapidez na elaboração de projetos de leis e decisões governamentais de incentivo à indústria. O governo Kubitschek criou novidades institucionais, como os Grupos Executivos (GEs) e os Grupos de Trabalho (GTs), vinculados diretamente à presidência da República e que preparavam projetos de incentivo a certos setores econômicos, formulando projetos de leis e regulamentos, em paralelo e em prejuízo às atividades do Poder Legislativo. Famosos ficaram o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), responsável pela preparação, incentivo e organização da entrada das montadoras estrangeiras no país; o Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval (Geicon), que planejou a montagem de estaleiros nesse momento no país; dentre outras iniciativas semelhantes. Esses grupos não passaram à margem da crítica em seu tempo e posteriormente. Octavio Ianni (1986) destaca que se tratava de uma administração paralela que despolitizava o planejamento e tecnicizava as discussões, mostrando como ali se montava um discurso favorável às atividades do empresariado.

Além de ter montado essas instâncias para discussão de políticas setoriais, o governo JK inovou na tentativa de criar um órgão central para a política de planejamento estatal. Paralelo e acima dos GTs e GEs, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), organismo que reunia técnicos e que compunham uma agência central para formulação de uma política de planejamento econômico. Essa experiência foi importante para a montagem no governo João Goulart do Ministério do Planejamento.

O projeto de desenvolvimento industrial do período JK previa a atuação em diferentes frentes dos ramos fabris, porém incluía uma expansão sem precedentes do Departamento III, produtor de bens de consumo duráveis. A produção de artigos, como automóveis e eletrodomésticos, foi obra precípua das empresas multinacionais, ou melhor, firmas estrangeiras que estabeleciam filiais no país, produzindo aqui suas mercadorias, com foco para o mercado interno brasileiro. Segundo Francisco de Oliveira (1976), a escolha

desse ramo como o central para o desenvolvimento no período JK explicava-se pela distribuição de renda no país, já que com a alta desigualdade social no país, era rentável produzir artigos caros e de luxo, como automóveis e bens de alto valor para consumo dos grupos dominantes e médios domésticos. As empresas que se instalaram no país nesse momento vinham principalmente das economias centrais do capitalismo, em especial da Europa Ocidental, dos Estados Unidos e do Japão. Auxiliadas pelas condições estabelecidas na instrução 113 da Sumoc, elas fizeram investimentos, montando seus parques fabris e importando máquinas e equipamentos para suas fábricas. Nesse sentido, a industrialização ao longo do período JK rompeu com o padrão que vinha desde os anos 1930, ou melhor, a origem dos capitais investidos na indústria deixava de ser preponderantemente endógena para ser, sobretudo, externa. Há de se destacar que o movimento de internacionalização das multinacionais europeias, norte-americanas e japonesas na década de 1950 não se resumiu ao Brasil, sendo um processo marcante da economia capitalista internacional e que afetou em particular os países da América Latina.

Se o modelo do período 1955-1960 previa a vigorosa instalação de capitais estrangeiros na indústria brasileira, o Estado também elevou sua fatia de participação na economia nacional. Alíquotas de taxas e tributos foram elevadas e novos impostos foram criados, como os que contribuía para o Fundo Nacional da Marinha Mercante (FNMM). De posse desses recursos, grandes investimentos foram feitos pelas agências estatais, seja em antigos como em novos empreendimentos. Para além das obras públicas no período, como a construção de Brasília e das rodovias, novas empresas estatais foram formadas nesse momento, incrementando a participação estatal na indústria e na economia brasileira.

Abordando setor a setor, pode-se perceber a preponderância do ramo automobilístico no período e o papel de liderança na indústria brasileira que ele tomou a partir de então. A partir dos acordos estabelecidos no período Vargas e diante das facilidades

concedidas no governo Café Filho, empresas montadoras de automóveis estabeleceram fábricas para produção de caminhões, tratores e automóveis de passeio no país, principalmente no estado de São Paulo. O caso mais marcante foi o da alemã Volkswagen, que logo passou a ser líder na indústria automobilística brasileira, e que veio acompanhada da também alemã Mercedes-Benz, das norte-americanas Ford e General Motors, da japonesa Toyota e da francesa Vemag-VKW. Foi justamente na indústria automobilística que a meta governamental foi superada de forma mais espetacular. Da previsão inicial para produção de 200 mil automóveis no país, em 1960, foram montados 320 mil veículos no país, naquele ano. No final do governo, correspondendo às metas oficiais de nacionalização da produção, 90% das peças e acessórios dos automóveis eram produzidos no Brasil. A indústria automobilística e outras de bens de consumo duráveis ativaram a produção de artigos da indústria nacional, favorecendo empresários brasileiros que atuavam como fornecedores desses setores.

Na indústria siderúrgica, o Plano de Metas foi responsável por um salto na produção nacional. Além da capacidade plena de aço na CSN, o governo Kubitschek implantou dois novos grandes parques siderúrgicos no país. Foi criada a Usiminas, com fábrica em Ipatinga e associação do Estado com capitais privados japoneses, e a Cosipa (Companhia Siderúrgica Paulista), em Cubatão, com participação estatal associada a de empresários nacionais. Tratava-se de um novo modelo de produção, visto que a participação privada nesses negócios apontava para a produção voltada para geração de lucro, e não mais apenas a preço de custo. Com esses e outros projetos, a produção nacional de aço cresceu 90% nos cinco anos da gestão JK, indo de 1,15 milhões de toneladas, produzidos em 1955, para 2,5 milhões em 1960 e alcançando 3,5 milhões de toneladas em 1964, quando os projetos implantados no período passaram a produzir comercialmente.

A indústria naval brasileira também se consolidou nesse momento, com amplos investimentos na montagem de estaleiros,

principalmente sediados na baía de Guanabara. Com a presença de capitais estrangeiros e nacionais, a produção de navios teve forte incremento no período, que viu ser instalado também um parque produtivo bastante dinâmico. No Rio de Janeiro, foram instalados os estaleiros Verolme (holandês), Ishikawajima (japonês) e Lahmeyer (nacional).

A produção de petróleo e de bens de produção também tiveram salto no período assinalado. A Petrobras passou sua produção de óleo de 2 milhões de barris anuais para 30 milhões, passando a produzir 82 mil barris por dia, ante uma produção anterior de 5.500 barris diários. A produção de cimento teve elevação de 90% e também houve expressivas altas na produção de papel, fertilizantes e álcalis. Portanto, a produção de bens de capital - em especial dos que antes não eram produzidos no país - teve vigoroso aumento no período JK, porém essa expansão não conseguiu acompanhar a velocidade do crescimento de outros setores fabris, como a de bens duráveis. Assim, ao longo da segunda metade da década de 1950, alguns intermediários e bens de produção foram importados, dada a falta de capacidade da indústria doméstica de dar conta da expansão da demanda no período.

Na geração de energia elétrica, houve expressivo aumento na produção, bem como novidades institucionais. O governo JK inaugurou a política de criação de grandes centrais hidrelétricas, com a construção da usina de Furnas, no rio Grande, entre Minas Gerais e São Paulo. Para dar conta desse projeto de mais 1.000 MW de potência, foi criada uma nova empresa estatal, a Furnas Centrais Elétricas, em 1957, que depois foi responsável por outras usinas no Sudeste e em outras regiões do país. A medida sinalizava a tendência da atuação estatal no setor de geração de eletricidade, em certa substituição à prevalência anterior de empresas privadas estrangeiras no setor, como a Light. Com os projetos para o setor elétrico, a geração nacional cresceu 10% ao ano entre 1956 e 1960, elevando-se em 65% ao final do período JK. Paralela à atuação federal, os estados de Minas Gerais e São Paulo investiam então

em vigorosos programas de eletrificação, com criação de centrais elétricas, além de redes de transmissão e distribuição de energia.

Ao lado do setor de energia, os transportes eram outro alvo principal do Plano de Metas. Assim como ficava subentendida a opção pelas usinas hidrelétricas na alcunha de energia, a nomenclatura de transportes omitia uma preferência pelas rodovias. Enquanto menos de 1.000 quilômetros de ferrovias foram implantados no período JK, mais 12 mil km de estradas de rodagem foram instalados, em superação à meta inicial. A política para os transportes tinha como ação principal a implantação de novas rodovias, além do melhoramento e pavimentação de outras já existentes. Ganharam notoriedade os acessos viários à nova capital federal e as primeiras incursões na Amazônia, como a estrada Belém-Brasília e o projeto da Brasília-Acre. A implantação de rodovias combinava-se com a instalação das multinacionais, montadoras de automóveis no país, consolidando o modelo rodoviário no transporte brasileiro.

Ao final do governo, foi feita uma avaliação dos resultados das políticas públicas e do Plano de Metas. Chegou-se à conclusão que a maioria das metas não só foi realizada, como superada, o que ocorreu em larga margem nos setores de transportes, indústria de base e energia. Esse não foi o caso, porém, dos setores de alimentação e educação. Ficava nítido que os setores sociais e agropecuário não eram as prioridades das políticas daquele governo, centradas na expansão da indústria doméstica. A forte atividade no período e a superação das metas ficaram refletidas nos índices de atividade econômica. Houve uma média de aproximadamente 8% ao ano de crescimento econômico no período em questão e o nível de produção praticamente dobrou nos cinco anos da administração Kubitschek, indo de um índice 100, em 1955, para 197, em 1960.

A indústria foi o setor mais beneficiado no plano, com forte expansão da sua produção, superação do produto da indústria em relação à produção agropecuária e consolidação de uma diversificada e integrada pirâmide industrial. A economia nacional abandonava de vez seu viés preponderantemente rural para se

tornar tipicamente industrial e moderna, com controle de alguns dos setores mais dinâmicos e avançados da indústria de então. Ficava também consolidado o chamado tripé da indústria brasileira, com a indústria de bens de produção majoritariamente controlada pelo capital estatal; a indústria de bens de consumo não duráveis com atuação privilegiada do capital privado nacional e o setor de bens de consumo duráveis com presença significativa das multinacionais estrangeiras. Esse modelo da divisão da indústria doméstica teve continuidade em períodos posteriores e reforço na década de 1970. Porém, nele, o empresariado industrial nacional perdeu peso e proporção em relação ao crescimento vertiginoso da presença do Estado e das firmas estrangeiras na indústria e economia nacional.

O crescimento acelerado no período Juscelino Kubitschek trouxe à tona também uma série de contradições e problemas econômicos. Com o grande volume de investimentos e os altos índices de expansão do produto interno, houve significativa elevação dos preços. A estabilização econômica não estava incluída como meta principal do plano governamental e a inflação superou bastante o que foi previsto. No meio da gestão, diante da elevação dos preços, Kubitschek recorreu ao FMI, o qual prescreveu uma série de políticas de austeridade, que incluíam corte de gastos, adiamento de investimentos e contenção de salários. O governo decidiu ignorar a sugestão e rompeu com o fundo e com o Bird. A preocupação com a estabilidade econômica foi abandonada no período e, ao final da gestão JK, o país tinha uma inflação de 30,6% ao ano, com tendência crescente, ante uma previsão inicial de 13,6% para o período.



Fundo Monetário Internacional (FMI)

O FMI, assim como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird, ou Banco Mundial), foi criado como parte dos resultados da Conferência de Bretton Woods, em 1944, ao final

da Segunda Guerra Mundial. O organismo, sediado em Washington, seria voltado para administração do padrão monetário internacional no pós-guerra e para a gestão dos regimes cambiais dos países no mundo. Por um acordo firmado em sua criação, o FMI tem tradicionalmente um presidente europeu, ao passo que o Banco Mundial tem tradicionalmente um norte-americano em sua liderança. Várias são as nações que são sócias dos chamados gêmeos de Bretton Woods (o FMI e o Bird), sendo que o peso dos diferentes países é desigual, pendendo positivamente para as economias capitalistas centrais da Europa, da América do Norte e do Japão. Historicamente - variando de período a período em seus termos -, o FMI condicionava seus financiamentos e aportes de recursos à implementação de políticas e reformas ortodoxas, em programas de austeridade fiscal e econômica, voltadas para o equilíbrio das contas públicas da nação que recebia os recursos (PEREIRA, 2010).



Figura 5.5: Logo do FMI.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/pt/f/f3/Fundo_Monet%C3%A1rio_Internacional.jpg

Além da alta inflação, a expansão acelerada do período gerou outros desequilíbrios na economia brasileira. As contas externas no período apresentaram seguidos resultados negativos em função da entrada de investimentos em outras moedas e da volumosa importação de equipamentos e materiais para as fábricas. Esse cenário afetou as contas nacionais, gerando déficits cambiais e elevando a dívida pública. Além disso, o crescimento acelerado elevou os preços e acabou motivando uma mudança da marcha dos índices de expansão da produção nos anos seguintes, levando a economia brasileira a um ciclo recessivo de 1962 a 1967. Por fim, a intensa entrada de empresas estrangeiras gerou um aumento da dependência econômica, materializada no domínio das multinacionais sobre expressiva fatia do parque industrial brasileiro e também nas remessas de lucros das filiais dessas empresas para suas matrizes no exterior. Além de entrar na economia brasileira como investidores em setores específicos, vários grupos estrangeiros associaram-se a empresários nacionais e fizeram combinações de capitais com setores da burguesia brasileira. Uma das consequências dessa abertura econômica foi, portanto, a conformação de um empresariado associado dentro da classe dominante, no Brasil. Esse empresariado defendia os interesses de grupos estrangeiros e a liberdade de sua atuação no país, tendo eles papel decisivo na crise política que levou à deposição de João Goulart, em 1964.

Outro desequilíbrio gerado pela expansão capitalista do Brasil no período JK foi o reforço da concentração da indústria em certa região do país. O estado de São Paulo passou, no final da década, a abrigar mais da metade da produção industrial nacional e mesmo o Rio de Janeiro foi secundado pelos investimentos naquele estado, que superaram em sete vezes o que foi realizado na economia carioca então. Já o estado de Minas manteve forte expansão nesse momento, com investimentos públicos ou parcialmente estatais, como no caso da Usiminas, além de projetos estrangeiros, em continuidade com o crescimento que se refere no período em que o estado mineiro foi

governado por Juscelino, na primeira metade da década de 1950. No entanto, regiões mais atrasadas do país seguiram estagnadas ou então perderam fatias na dinâmica econômica nacional. Diante da seca que acometeu os nordestinos em 1957 e dos poucos resultados legados pelo Plano de Metas aos estados da região, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), instituição que, liderada pelo economista Celso Furtado, iria desenvolver um projeto de política regional de industrialização e crescimento econômico para o Nordeste. A nova autarquia teve alguns resultados satisfatórios em suas políticas e várias empresas industriais estrangeiras e do Sudeste instalaram fábricas na região, que ganhou também novos investimentos em infraestrutura de energia e transportes.

Para além dessas desigualdades regionais, o aumento da dependência, as repercussões negativas nas contas públicas e a inflação, o período Kubitschek foi um momento de elevação das tensões sociais no país. A alta dos preços, a rápida urbanização e industrialização acrescentaram fileiras de trabalhadores ao operariado nacional, trazendo para a cidade uma série de contradições e questões sociais. O aumento do número de greves e o incremento da sindicalização, associado à perda do poder de compra dos salários com a inflação em um cenário econômico que tendia à estagnação, indicavam uma crise social crescente após a gestão JK que teria suas consequências políticas próprias.



Atende ao objetivo 3

3.

Minha ambição foi a de tornar-me agente de uma revolução indispensável, uma revolução renovadora, a revolução necessária, cuja base é o trabalho, cujo instrumento agressivo é a técnica e cujo objetivo a atingir será ver o Brasil deixar de ser eternamente o país do futuro e tornar-se realidade tangível, Nação que soube fazer valer o que lhe deu a Providência e o destino, ambos criadores de grandes e pequenos países.

Fonte: OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. Discursos. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1958, p. 39-40
apud MENDONÇA, Sônia Regina da. **Estado e economia no Brasil**: opções de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Graal, 1985, p. 64.

Leia o discurso de Juscelino Kubitschek transcrito acima e identifique ao que o presidente se refere, quando falar em "revolução".

Resposta comentada

Na fala do ex-presidente, é possível perceber que ele identifica a ideia de revolução ao próprio desenvolvimento capitalista do país. Assim, revolucionar o país seria implantar ali um capitalismo avançado, com extenso e moderno parque industrial e superação da fase subdesenvolvida da sua história. O desenvolvimento do sistema capitalista é relacionado à ideia de revolução, e não se entende esta como uma alteração da estrutura social desigual do país, mas sim como domínio da técnica e das indústrias mais avançadas do mundo de então.

CONCLUSÃO

Apesar da centralidade, legada ao crescimento industrial no período 1946-1960, foram vistos ali dois modelos diferentes. O segundo, voltado para a ampliação do setor industrial produtor de bens de consumo duráveis, dominado por capitais externos, prevaleceu como paradigma da indústria nacional nos anos subsequentes. Em boa medida, a reprodução desse mesmo modelo foi responsável pelas altas cifras de crescimento econômico do chamado “milagre” brasileiro.

Atividade final

Atende aos objetivos 1, 2 e 3

Tabela 5.1: Presidentes da República e desempenho do Produto Interno Bruto

Presidente da República	Crescimento econômico médio anual do PIB:
Emílio Garrastazu Médici (1969-1973)	11,9%
Café Filho (1954-1955)	8,8%
Jânio Quadros (1961)	8,6%
Juscelino Kubitschek (1956-1960)	8,1%
Arthur da Costa e Silva (1967-1969)	7,8%
Eurico Gaspar Dutra (1946-1950)	7,6%
Epitácio Pessoa (1919-1922)	7,5%
Ernesto Geisel (1974-1978)	6,7%
Getúlio Vargas (1951-1954)	6,2%

Fonte: Adaptado do estudo do professor Reinaldo Gonçalves in *Jornal do Brasil*. Edição de 10 de março de 2002, p. 19.

Examine a tabela anterior, que mostra os períodos presidenciais com maiores taxas de expansão média anual do PIB no período republicano. Dos nove presidentes arrolados, quatro referem-se ao período 1946 a 1960, abordados na presente aula, além de Jânio Quadros, cujo desempenho econômico no ano de 1961 se refere em grande medida aos investimentos praticados no período JK. Explique o motivo do alto crescimento auferido nos governos em questão, identificando o modelo de desenvolvimento e os diferentes padrões de acumulação, postos em prática entre 1945 e 1960.

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

Resposta comentada

Dos nove períodos presidenciais arrolados na tabela, cinco dizem respeito aos mandatos exercidos entre 1946 e 1961. A explicação para tal situação das altas taxas de expansão econômica, auferidas no país então encontra-se na estratégia de crescimento centrado na ampliação da produção industrial, que liderava o desenvolvimento econômico nacional no período. Modelo similar foi aplicado no decênio 1969-1978, que, não à toa, conta com três períodos presidenciais, na mesma tabela. As políticas nacionais dos governos entre 1946 e 1961 tinham como meta central a expansão econômica nacional, com foco no desempenho da indústria, o que levou às altas cifras registradas na tabela. Nessa quinzena, foram verificados dois diferentes padrões de acumulação, o primeiro, posto em prática até 1954, sobretudo na gestão Vargas (1951-1954) se centrava no crescimento do Departamento I da indústria, produtor de bens de capital, de modo a subsidiar o desenvolvimento do resto da estrutura da indústria

brasileira, sendo financiado pela iniciativa estatal e por capitais endógenos. O segundo, posto em prática de 1955 em diante, com modelo acabado na gestão JK (1956-1960), era centrado na ampliação do setor produtor de bens de consumo duráveis, o Departamento III, e usava financiamento preponderantemente externo.

RESUMO

O período pós-Estado Novo foi de grande crescimento econômico do país, com expansão centrada no setor industrial. As políticas públicas postas em prática no período incorriam na defesa da indústria nacional, com medidas e diretrizes que beneficiavam o empresariado industrial. Foram vistos no período um modelo que usava capitais domésticos e focava no setor de bens de produção, até 1954, e um modelo voltado prioritariamente para a produção de artigos duráveis de consumo, com financiamento externo, o que foi implantado após 1955.

Informação sobre a próxima aula

Na aula subsequente, veremos como os governos pós-Kubitschek fizeram para administrar os efeitos do Plano de Metas, incluindo a instabilidade e o desequilíbrio gerados no período.

Aula 6

Estado e agricultura no pós-1930

Monica Piccolo

Meta da aula

Apresentar as diretrizes da política econômica brasileira no que se refere especificamente à questão agrária no período compreendido entre 1930 e 1954, ou seja, dos Governos Vargas (1930/45 – 1951/54) e do Governo Dutra (1946/50), destacando os projetos que então se encontravam em disputa.

Objetivos

Esperamos que, após o estudo do conteúdo desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer os distintos projetos para a “questão agrária” que se encontravam em disputa no momento imediatamente posterior à Revolução de 1930;
2. identificar as linhas mestras da política agrária do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), destacando o novo papel desempenhado pelo mundo rural no programa de modernização implementado pelo governo;
3. diferenciar as propostas de condução da política agrária nacional no período 1946-1964 a partir do embate entre as orientações privatista e estatista.

Pré-requisito

Para que os conteúdos que serão trabalhados nesta aula que agora se inicia possam ser plenamente compreendidos, você deverá retomar os conteúdos que discutiram a agricultura e o ruralismo na Primeira República (Aula 1), as novas relações entre Estado e economia (Aula 4) e o projeto de industrialização na Era Vargas (Aula 5).

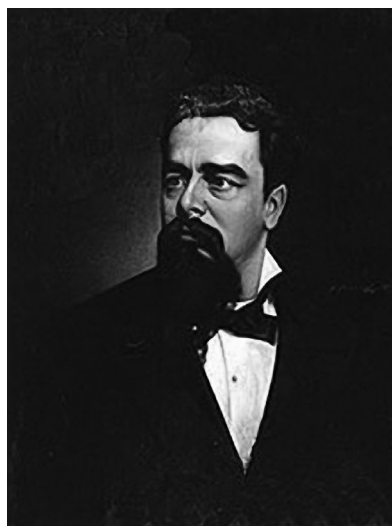
INTRODUÇÃO

A política econômica seguida na segunda metade dos anos 1920 manteve, em quase sua totalidade, as orientações que predominaram no período anterior à eclosão da I Guerra Mundial. Em relação direta ao poder político, exercido pela oligarquia cafeeira, o principal objetivo era assegurar a manutenção dos preços do café em níveis elevados e estáveis. Para a promoção de tal objetivo, deu-se a comunhão de duas estratégias singulares presentes na política econômica brasileira de então: políticas de valorização artificial dos preços do café e a estabilização da moeda nacional, o mil-réis. Assim, mantinha-se elevado o preço internacional do café, através da acumulação de estoques, e impedia-se, nas palavras de Marcelo Abreu (1986), que a política cafeeira resultasse em apreciação do mil-réis, reduzindo a renda dos cafeicultores em moeda nacional. Procurava-se, assim, impedir, através de políticas artificiais implementadas pelo governo, a redução do preço do café no mercado internacional fosse através da compra do estoque excedente pelo próprio governo, fosse através da valorização da moeda nacional.

No final da década de 1920, oito produtos primários ainda representavam 90% em valor do total das exportações brasileiras: café (cerca de 70% do total), açúcar, cacau, algodão, mate, tabaco, borracha, couros e peles. Embora o balanço comercial tenha-se mantido superavitário, as condições favoráveis ao endividamento externo possibilitaram a ocorrência de um *boom* de importações que acabou por levar a uma significativa redução do saldo do balanço comercial. Assim, em que pese a prosperidade do período, tornava-se cada vez mais evidente a estreita dependência do binômio política de valorização/estabilização diante do capital estrangeiro. Soma-se a esse quadro de crescente endividamento, o descontrole diante das elevadas taxas de crescimento do plantio de cafeeiros, potencializadas pelos métodos adotados pelas autoridades responsáveis pela política cafeeira de financiamento da produção baseada no valor comercial do café.

O governo que chegou ao poder em 1930 teve de construir, assim, alternativas que retirassem o país do quadro de crise desencadeado não só pelo cenário internacional (crise mundial do capitalismo liberal), como também pelos elevados estoques de café que estavam disponíveis para serem comercializados.

A aula que agora se inicia tratará exatamente das (re)orientações da política econômica nacional em relação ao setor agrícola, diante do novo cenário da década de 1930. Novo não só em função das singulares condições econômicas mundiais, mas também em função do movimento revolucionário que levou Getúlio Vargas ao poder, provocando fissuras fundamentais no pacto oligárquico que fora articulado ao longo do governo de Campos Sales, a chamada “Política dos Governadores”, através da qual se consolidou uma articulação entre as esferas federal, estadual e municipal de poder, com o intuito de eliminar a oposição política. Em linhas gerais, o repasse de verba era garantia de apoio político aos candidatos da situação. Na base de sustentação de tal pacto, encontrava-se a figura do líder político local, que controlava o eleitor através do “voto de cabresto” (o voto não era secreto e não havia justiça eleitoral).



Fernando Piendereck / Pinacoteca do
Centro de Ciências, Letras e Artes
(Campinas, SP, Brasil)

Figura 6.1: Campos Sales.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2e/FernandoPiendereck_-_Retrato_de_Campos_Salles%2C_1879.jpg

A Revolução de 1930 e os distintos projetos para a questão agrária

Segundo Aspásia Camargo (1986), a Revolução de 1930, que deu início ao período conhecido como “Era Vargas” (1930-1945), resulta de superposição de forças políticas por definição contraditórias: o tenentismo e a reação oligárquica.



Tenentismo

Movimento político-militar que se desenvolveu durante o período de 1920 a 1935, aproximadamente, sob a liderança dos “tenentes”, nome com que ficaram conhecidos os oficiais revolucionários da época, nem todos verdadeiros tenentes, mas em sua grande maioria oficiais de baixa patente. Constituiu um dos principais agentes históricos responsáveis pelo colapso da República Velha, ou seja, está inserido no processo de crise da sociedade agroexportadora e do Estado oligárquico no Brasil que culminou com a Revolução de 1930.

Participando do movimento revolucionário, aliado às oligarquias não vinculadas ao café e às classes médias e contando com o apoio difuso das classes populares urbanas, o tenentismo contribuiu para destruir a hegemonia dos cafeicultores, mas não teve condições de permanência na nova estrutura de poder. Sem contar com bases sociais de sustentação, tendo uma visão golpista e militarista do processo revolucionário e pretendendo implantar reformas econômico-sociais incompatíveis com os interesses

agrários dominantes, os tenentes foram alijados do poder pelas oligarquias vitoriosas. Contribuíram para o insucesso do movimento sua escassa coesão interna e a retomada da hierarquia no Exército, imposta pelos oficiais superiores (DHBB, CPDOC/FGV, verbete tenentismo).

O tenentismo sofre em seu processo de socialização política profundas transformações, uma vez que a partir do momento em que passou a compartilhar o poder, passou a lutar por reformas sociais, pela expansão do Estado, pela nacionalização dos recursos estratégicos e pelo ajustamento efetivo das máquinas oligárquicas ao jogo político. Assim, para os tenentes, a sobrevivência política das oligarquias poria em risco a viabilidade da democracia e ameaçaria o próprio projeto revolucionário.

Na outra ponta do cenário político, encontravam-se os “constitucionalistas”, que defendiam que a Revolução deveria, antes de mais nada, cumprir os compromissos assumidos com a Aliança Liberal, assegurando eleições livres e uma ordem legal estável. Nessa categoria, estavam incluídos os grupos comprometidos com os ideais da constituição de 1891; os civilistas, seguidores de Rui Barbosa; os que tendo participado da velha política, omitiram-se ou foram contrários à Revolução de 1930, e ainda as oligarquias dissidentes, ou seja, os setores político-partidários que, mesmo havendo participado da Revolução, foram progressivamente alijados. Para esses grupos, principalmente paulistas e gaúchos, afirma Aspásia Camargo, os tenentes e seu programa renovador constituíam uma séria ameaça, que na verdade implicaria a desarticulação total de forças regionais bem montadas, além de uma ruptura com os compromissos tácitos que precederam e possibilitaram a Revolução de 1930 (CAMARGO, 1986, p. 133).



Aliança Liberal

Coligação oposicionista de âmbito nacional, formada no início de agosto de 1929 por iniciativa de líderes políticos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com o objetivo de apoiar as candidaturas de Getúlio Vargas e João Pessoa, respectivamente, à presidência e vice-presidência da República, nas eleições de 1º de março de 1930. Após sua derrota nas eleições, muitos de seus integrantes aderiram à tese da insurreição armada, vitoriosa com a revolução de outubro de 1930.

Estabelecendo como essencial a reforma política do país, o programa aliancista defendia a representação popular através do voto secreto, a justiça eleitoral, a independência do Judiciário, a reforma administrativa, a reforma do ensino, a liberdade de pensamento e de imprensa, a moralização do Poder Legislativo, a anistia para os revolucionários de 1922, 1924 e 1925-1927, e a adoção de medidas econômicas protecionistas para produtos de exportação além do café. Combatendo o esquema de valorização do café (numa posição que coincidia com a de Washington Luís), o programa apresentava, de forma muito vaga, a necessidade de industrialização, mantendo, porém, a distinção dominante na época entre indústrias naturais e artificiais, estas últimas dependendo exclusivamente das medidas protecionistas do Estado. Preconizava, por fim, medidas de proteção aos trabalhadores, como a extensão do direito à aposentadoria, a aplicação da Lei de Férias e a regulamentação do trabalho do menor e da mulher (DHBB, CPDOC/ FGV, verbete Aliança Liberal).

A partir do que foi apresentado acima, pode ser dito, ainda segundo Aspásia Camargo, que se havia claramente constituído entre os grupos que participaram do movimento revolucionário uma importante cisão, que se traduzia nos projetos em disputa. De um lado, os tenentes, com uma proposta mais renovadora e combativa, que sugeria uma alteração da ordem social, mesmo que significasse o sacrifício da democracia; de outro lado, uma proposta restauradora e corretiva, voltada para a defesa da legalidade constitucional e defensora de uma maior flexibilidade dos pactos regionais e de uma maior autonomia para os estados que se encontravam sob uma crescente intervenção do poder central.

No programa do Clube 3 de Outubro, organização política criada para divulgar as ideias tenentistas, a questão agrária assume grande destaque. Caberia ao governo a redução ao máximo de todas as formas de latifúndio, especialmente nas faixas de território próximas ao litoral e às vias de comunicação. O cultivo compulsório dessas terras dar-se-ia “sob pena de seu aproveitamento pelo Estado, que as transformará em núcleos coloniais para localização de famílias de agricultores”, intensificando a colonização de terras incultas. A limitação dos latifúndios deveria ser acompanhada de um intenso estímulo à formação e à manutenção da pequena propriedade rural, “mediante a transferência direta de lotes de terras cultiváveis para o trabalhador agrícola, de preferência nacional, auxiliando-o a formar, em terra própria, a concretização de seu modesto patrimônio como elemento básico de sua prosperidade e de seu bem estar” (CLUBE 3 DE OUTUBRO, 1932, p. 47).

Nesse projeto, caberia ao Estado um importante papel na redistribuição da propriedade, uma vez que lhe competia estimular a utilização social de terras devolutas ou das terras que tivessem sido “ilegalmente ocupadas e usufruídas por terceiros, a fim de que, depois de revertidas ao patrimônio coletivo possam ser utilizadas na localização de núcleos coloniais cooperativos”. Caberia, ao Estado, também, “preparar racionalmente o aproveitamento das

terras localizadas em regiões sujeitas a crises climatéricas, de modo a fixar o homem ao seu habitat”, em referência direta às secas que assolavam recorrentemente a região nordestina.

No que se refere especificamente à “função social da propriedade”, poderia ser estimulada através do imposto territorial, que obrigaria “o proprietário de terras cujo valor exceda 300.000 vezes o padrão mínimo de vida a pagar determinado imposto sobre uma renda que se estimará equivalente à metade dos chamados juros legais, mesmo que tais terras não cheguem a proporcionar tal renda”. Era parte integrante também das propostas tenentistas a previsão de um imposto especial sobre o arrendamento de terras, firmado no princípio de que só “quem trabalha a terra é digno de lhe usufruir os proventos” (CLUBE 3 DE OUTUBRO, 1932, p. 47/48).

Ainda acerca da proposta presente no manifesto do Clube 3 de Outubro, dois pontos merecem destaque: em primeiro lugar, a defesa da organização de um novo sistema tributário, no qual o imposto territorial seria baseado no valor venal das terras, no grau de aproveitamento social destas, e revestido de um caráter progressivo. Além disso, foi prevista também a criação de um Tribunal de Terras, cuja finalidade seria a de encontrar soluções para os conflitos acerca do domínio, posse e exploração do solo.

O último ponto aqui destacado no programa tenentista acerca da questão agrária brasileira refere-se ao proletariado agrícola que seria automaticamente beneficiado pela legislação trabalhista que, assim, deveria chegar até os trabalhadores rurais. Era previsto o amparo público aos desempregados rurais, em núcleos coloniais, “onde a sua existência corra melhor do que nos centros urbanos”, ou mediante a realização de obras públicas em que fosse assegurada uma diária módica em dinheiro ou em gêneros alimentícios que assegure sua sobrevivência até que se dê sua inserção definitiva em programas de colonização (CLUBE 3 DE OUTUBRO, 1932, p. 57).

Segundo Aspásia Camargo, as medidas de proteção ao trabalhador rural não aparecem no programa como meramente tópicos, uma vez que

correspondem, de fato, a uma ênfase tanto na proteção e diversificação da produção agrícola, como no aumento da produtividade, representando ainda uma tentativa de introduzir no modelo econômico que ora se implanta maior complementaridade entre uma agricultura poderosa e dominante e uma indústria incipiente que ainda busca consolidar-se. Não resta dúvida que tal integração deveria ser promovida pelo Estado Revolucionário, ao qual caberia parcela importante no controle dos recursos naturais e de subsolo (CAMARGO, 1986, p. 136).

Em que pese a importância das propostas defendidas pelo Clube 3 de Outubro, os tenentes acabaram por ser deslocados do eixo de poder ao longo dos primeiros anos do Governo Vargas. Segundo Boris Fausto (1995), embora Vargas tenha se apoiado nos tenentes durante os primeiros anos da década de 1930 e algumas aberturas nacionalistas difusas devam-se à influência deles, a consolidação do novo governo dependia da homogeneização do aparelho militar, reduzindo as áreas de disputas de poder e de espaço entre os militares e o segmento tenentista. Isto implicava a liquidação do tenentismo como força autônoma, uma vez que ameaçava corroer a disciplina, e levou à condenação do Clube 3 de Outubro (FAUSTO, 1995, p. 107). Assim sendo, com o fechamento do clube e a instauração de uma nova ordem legal com a Constituição de 1934, as reivindicações tenentistas, destaca Aspásia Camargo, afastam-se dos centros de poder e decisão política.

Além da proposta dos tenentes, havia outro programa que também possuía como um de seus fundamentos pontos específicos para a orientação da política agrária nacional: a Aliança Nacional Libertadora.

No contexto de um aberto embate ao fascismo e ao imperialismo, os principais pontos do programa defendido pela Aliança Nacional Libertadora (ANL) giravam em torno de questões como a suspensão do pagamento da dívida externa e a nacionalização das empresas estrangeiras. A questão agrária,

todavia, também foi contemplada e aparecia como um de seus fundamentais pontos. Era defendida a proteção aos pequenos e médios proprietários e lavradores e a entrega das terras dos grandes proprietários aos camponeses e trabalhadores rurais que a cultivavam, considerados no Programa como aqueles que valorizavam a terra com seu trabalho e, portanto, seriam seus únicos e legítimos proprietários (CAMARGO, 1986, p. 139).

Diferentemente do Clube 3 de Outubro, que pleiteava transformações político-sociais em termos de um programa de governo, a ANL apresenta suas reivindicações em um contexto de luta política e, através do lema “Terra e Liberdade”, objetivava conquistar a adesão de grupos civis e assim fortalecer-se politicamente. Dessa forma, sob a liderança de Luís Carlos Prestes, proclamou a “Revolução Agrária e Anti-imperialista”, através da completa libertação, dos trabalhadores agrícolas de todas as formas de exploração feudais e coloniais com o confisco, a nacionalização e a divisão das terras, e pela entrega das terras gratuitamente aos que nela trabalhavam (CAMARGO, 1986, p. 140).



Erich Schutt / Arquivos Federais da Alemanha
(CC-BY-SA 3.0)

Figura 6.2: Luís Carlos Prestes. Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/9b/Bundesarchiv_Bild_183-69234-0003%2CLuis_Carlos_Prestes.jpg

Do confronto entre as duas vertentes tenentistas - de direita e de esquerda - que se desenvolve de forma aguda entre 1935 e 1937, resulta, conclui Aspásia Camargo, uma instável e complexa correlação de forças que levou ao fortalecimento do papel do Exército como instituição de controle (principalmente em função da eclosão da Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo) e do poder pessoal de Vargas.

Da herança tenentista restaram alguns projetos de colonização, as chamadas colônias agrícolas nacionais, cuja organização foi regulamentada pelo Decreto-Lei nº 3.069 de 14 de fevereiro de 1941, que definiu o Ministério da Agricultura como seu principal organizador. O projeto foi promovido, assim, pelo governo federal, em colaboração com os governos estaduais. As mais conhecidas colônias foram estabelecidas no Rio de Janeiro, na região da Baixada Fluminense, e em Mato Grosso, na região de Dourado.



Atende ao objetivo 1

1. Leia atentamente o trecho do Programa do Clube 3 de Outubro e responda à questão que se segue.

[...] O nosso programa não é programa de emergência para conquista de votos. Não recorre à fácil lisonja das massas e enfrenta interesses quase onipotentes entre nós. É programa definitivo a ser executado sem restrições. Para fixar as bases orgânicas e a marcha evolutiva na nação pelo trabalho e pela disciplina.

O Clube não busca triunfos ilusórios à custa de transigências. Não tem buscado alianças e tem declinado de várias que o têm buscado. (...) prefere marchar só com os prosélitos que a ele dia a dia afluem, apesar da guerra surda que se lhe movem, mas que não impede o reconhecimento gradativo da elevação de suas vistas.

O Clube há de rasgar aos olhos das populações iludidas o véu mistificador da democracia liberal, máscara da ditadura disfarçada dos trustes político-financeiros, cancro ruinoso a que hoje mal resistem mesmo as grandes nações fartamente alimentadas da exploração de impérios coloniais.

(PROGRAMA do Clube 3 de Outubro. In: CHACON, Vamireh. *História dos partidos brasileiros*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, p. 326).

No texto do *Programa do Clube 3 de Outubro*, é apontada a “guerra surda” que lhe é movida em função dos pontos programáticos defendidos. No contexto da questão agrária, aponte as principais propostas do Clube 3 de Outubro e explique quais poderiam ser os grupos que lhe faziam oposição.

Resposta comentada

A principal proposta dos tenentes para a questão agrária era a drástica redução dos latifúndios, através de uma política de distribuição de terras aos colonos, realizada pela ação estatal. Tal política seria de fundamental importância para diluir a principal base de sustentação política e econômica da oligarquia agrária que dominou o cenário político nacional até a Revolução de 1930. Por isso, os grandes opositores ao programa tenentista eram as oligarquias rurais.

Governo Vargas: a política de valorização do café e a reconfiguração do homem rural

Ao longo da República Oligárquica, a economia brasileira tinha sido altamente dependente de alguns produtos agrícolas, como café, cacau, algodão e borracha. Segundo Skidmore (1988), o Brasil exportava tais produtos e utilizava a receita cambial gerada por tais transações para importar quase a totalidade dos manufaturados de seu consumo interno. Mantinha-se, assim, o secular papel brasileiro no cenário econômico nacional: fornecedor de produtos primários tropicais e subtropicais.

No decorrer do século XX, todavia, continua Skidmore, o espectro da superprodução e as violentas flutuações de preço haviam se tornado agudas. Assim, tendo como objetivo potencializar sua receita cambial, o governo brasileiro recorreu à prática de reter estoques de café e borracha. Tal política sustentava-se no diagnóstico de que a demanda de tais produtos independia de seus preços. Desse modo, uma política de mercado que impedisse os estoques excedentes de causarem uma depressão nesse mercado poderia manter elevados preços, aumentando, assim, ao máximo as receitas totais em **divisas**.

Divisas

Letras, cheques ou ordens de pagamento que sejam conversíveis em moedas estrangeiras, e as próprias moedas estrangeiras de que uma nação dispõe, em poder de suas entidades públicas ou privadas.

A política de defesa artificial dos preços do café vinha sendo implementada pelos governos federal e paulista, desde 1906. Os vários planos de valorização do café restringiam a oferta do produto no mercado externo, envolvendo a compra e a estocagem dos grãos com recursos advindos de empréstimos externos e impostos. No que concerne à proteção ao preço do café, Maria Leopoldi (2007) destaca seus efeitos positivos. No entanto, não se conseguiu impedir a expansão do seu plantio, que resultou nas grandes safras dos anos 1920.

O cenário acima apresentado acentua-se a partir de 1929. A resposta prontamente implementada pelo novo governo traduziu-se na retomada da política de defesa permanente do café ao fim dos anos 1920. Segundo Marcelo Abreu (1988), a política de

valorização implementada nos primeiros anos do Governo Vargas possuía três eixos centrais:

1º) compra de boa parte da safra paulista de 1929--1930, com empréstimos de bancos ingleses, no valor de 20 milhões de libras esterlinas, com o objetivo de impedir a falência da cafeicultura paulista;

2º) estabelecimento de uma quota de café de qualidade inferior para queimar, para desespero da Sociedade Rural Brasileira, que representava os cafeicultores. Entre 1931 e 1944, quando terminou a “quota de sacrifício”, como era chamada a destruição dos estoques de café, foram incinerados 78,2 milhões de sacas de café, que representavam, segundo Delfim Netto (1979), o triplo do consumo mundial do produto em apenas um ano.

3º) lançamento de uma ofensiva comercial através do estabelecimento de acordos de venda de café com países europeus e assinatura de um acordo comercial com os Estados Unidos, no qual foram mantidas as isenções tarifárias sobre o café brasileiro importado.

Esse elevado grau de intervenção do Estado sobre a política econômica, orientadora da comercialização do café, foi alterado a partir de 1937, quando o Ministro da Fazenda, Artur de Souza Costa, liberou a taxa de câmbio e reduziu os impostos de exportação do produto. A chamada “quota de sacrifício”, todavia, foi mantida. A partir de então, destaca Leopoldi (2007), as novas medidas governamentais puseram fim ao período da defesa permanente do café, que se alongava desde as primeiras décadas do século XX. A resposta do mercado internacional foi imediata: subiram as exportações de café na mesma proporção em que seus preços caíam, aumentando o grau de competição do café brasileiro em relação ao produzido na Colômbia.

Em 1931, com o objetivo de centralizar as decisões da política do café no nível federal, o governo esvaziou o Instituto do Café do Estado de São Paulo, agência do governo paulista responsável

até então pelas principais diretrizes da política econômica para o setor cafeeiro, e criou o Conselho Nacional do Café, que mais tarde irá chamar-se Departamento Nacional do Café (1933). Coube a esse último órgão a operacionalização da política cafeeira a partir das determinações dos Ministérios da Fazenda e da Agricultura até 1946, quando o presidente Eurico Gaspar Dutra substituiu a entidade pelo Departamento Econômico do Café. Ao fim, conclui Leopoldi, ainda que os cafeicultores, afetados pela crise de 1929, tivessem de ceder o comando da política do café para o governo federal, viram-no manter-se como principal produto na pauta das exportações brasileiras em função, principalmente, da continuidade da política de defesa do café a partir de 1930.



Sociedade Rural Brasileira (SRB)

Associação civil patronal, fundada em São Paulo, em 20 de maio de 1919, por Eduardo da Fonseca Cotching. Congregando pecuaristas, cafeicultores e agricultores em geral, seu objetivo, expresso no estatuto de 1924, é "fomentar o desenvolvimento da pecuária, da agricultura e de todas as indústrias derivadas destas". Seu órgão oficial de divulgação é a revista mensal *A Rural*, fundada em abril de 1920, com o nome de *Annaes da Sociedade Rural Brasileira*. Apesar do nome, essa sociedade recruta seus associados especialmente dentro do estado de São Paulo e, sobretudo, entre os grandes proprietários. Antes da Revolução de 1930, a SRB era, de longe, a mais importante associação rural de empregadores de base regional do país.

Embora concentre sua atenção na defesa dos interesses do café, a entidade estimula a criação das associações especializadas, voltadas para categorias específicas, como a dos plantadores de algodão ou de frutas cítricas, a dos criadores de aves domésticas, de coelhos etc. A sociedade tem representantes em alguns estados da federação, entre os quais o Rio Grande do Sul (*Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro*, CPDOC, FGV).

Segundo informações presentes em seu site, a SRB continua em atuação até os dias atuais e teve alguns de seus presidentes assumindo cargos importantes. Sete de seus ex-presidentes foram secretários de Agricultura do estado de São Paulo, além de diretores que também foram secretários. Três ex-presidentes foram ministros da Agricultura e um diretor foi ministro da Fazenda (informações disponíveis em www.srb.org.br).

Segundo Francisco Carlos Teixeira da Silva (1998), a política de valorização do café do governo Vargas tem de ser inserida no projeto maior de “valorização da interiorização do desenvolvimento”, que exigiria, todavia, a criação de controles administrativos, ou seja, de intervenção estatal, que teria como principais objetivos: incentivar a mobilidade da fronteira econômica, visando incorporar amplos espaços vazios do país ao processo produtivo, ocupando os sertões; reunir os diversos núcleos demográficos isolados e que até então não eram levados a sério na contabilidade nacional, ou seja, povoar “racionalmente” o país, por meio de uma boa rede viária, assumindo, assim, a ideologia da fronteira ou do bandeirismo, elemento central na estratégia governamental.

A ação colonizadora, povoadora ou mesmo de incentivo à produção, buscada por Vargas, irá chocar-se com um ordenamento fundiário caótico, desigual e concentrador. Nesse sentido, destaca Francisco Carlos, a inclusão dos trabalhadores rurais constituía-se em peça-chave da desestruturação das formas tradicionais de acumulação de capital no campo através da implementação de novos mecanismos de regulação da economia.

O campo, assim, deveria atender de forma subordinada e dirigida pelo Estado às necessidades que a nova regulação econômica exigia.

Para garantir a eficácia dessa nova função do campo, operou-se após 1930 uma concomitância entre a ação política real e a ação política imaginária, quando a incorporação das massas camponesas à política nacional é realizada por meio de imagens positivadas do homem do campo e de seu trabalho. Assim, sublinha Francisco Carlos, o papel do campo no projeto maior de modernização varguista seria plenamente atendido: não seria possível garantir a modernidade industrial sem respostas efetivas do campo. Porém, a capacidade de incorporá-lo, nos mesmos moldes que a cidade, era ainda restrita, levando o Estado a optar por uma incorporação imaginária do trabalhador rural. Ao mesmo tempo, as bases oligárquicas da sociedade continuariam a ser consideradas. O Acordo Comercial com os Estados Unidos, de 1938, assumindo-se os interesses da cafeicultura de forma a facilitar a colocação do café no mercado americano seria a efetivação de tais compromissos (DA SILVA, 1998, p. 116).

Um primeiro passo no sentido de incorporar o interior, os chamados sertões, ao processo produtivo nacional é dado com o decreto assinado por Getúlio Vargas em 1932, que abria as terras públicas do estado do Piauí para o assentamento de trabalhadores, na qualidade de arrendatários, mediante módica contribuição. Tal decreto, assim, insere-se na nova fase de preocupações do Estado em relação ao mundo rural: tratava-se agora de promover a colonização interna do país e expandir suas fronteiras agrícolas.

O objetivo básico de tal política era a instalação de trabalhadores pobres flagelados e retirantes das secas, bem como de ex-reservistas em grandes áreas de assentamento agrícolas. Tais áreas seriam constituídas pela reunião de pequenos lotes, em média com 25 hectares, com previsão de conservação de uma reserva florestal e de uma escola, e de estabelecimento de um sistema de cooperativas.

Durante um bom tempo, conclui Francisco Carlos, tais projetos mobilizaram o imaginário popular, envolvido por eficientes campanhas de propaganda, nas quais o Estado assegurava a “felicidade dos cidadãos”, abrindo os sertões à civilização e propondo o trabalho como valor básico.



Atende ao objetivo 2

2. Leia atentamente o trecho da música de Ary Barroso, com letra inicialmente de J. Carlos, de 1931, refeita por Lamartine Babo por volta de 1938, e responda à questão que se segue.

No rancho fundo/ Bem pra lá do fim do mundo / Onde a dor e a saudade / Contam coisas da cidade... / No rancho fundo / De olhar triste e profundo / Um moreno canta as mágua / Tendo os olhos rasos d'água / Pobre moreno / Que de tarde no sereno / Espera a lua no terreiro / Tendo o cigarro por companheiro / Sem um aceno / Ele pega a viola / E a lua por esmola / Vem pro quintal deste moreno!

Relacione o conteúdo da letra de música acima, apresentada com o novo papel desempenhado pelo mundo rural no programa de modernização econômica, implementado e propagandeado pelo Governo Vargas.

Resposta comentada

Nas campanhas de propaganda do Governo Vargas, o homem rural passa a ser valorizado e a noção de trabalho como missão humana é sobrevalorizada, visando afastar qualquer elogio ao ócio. O “novo homem do campo”, assim, assume papel importante no projeto maior de construção de um novo padrão de modernização.

Privatismo x estatismo na condução da questão agrária

A primeira iniciativa do Governo Dutra no que se refere à questão agrária deu-se com o encaminhamento ao Congresso, em 30 de junho de 1947, da mensagem acompanhada do projeto de reforma agrária de iniciativa do Ministério da Agricultura. A Lei Agrária, de autoria de Afrânio de Carvalho, tinha como principal objetivo operar uma mudança na estrutura agrária nacional tanto pela ação administrativa do Estado, mediante loteamento de terras públicas ou expropriadas por interesse social, como, sobretudo, pela atividade de negociação do Estado com os particulares detentores de propriedades que poderiam ser incluídas no programa de reforma agrária.

Assim, o anteprojeto

[...] recorre à iniciativa do Estado, aos meios diretos, o mínimo possível, deixando o mais à iniciativa privada, aos meios indiretos, já que estes, movimentados pelo livre jogo dos interesses individuais, são os que produzem mais fecundos

resultados. Com o correr do tempo, cumprida a missão passageira do Estado, só restará em campo a iniciativa privada para, condicionada pela lei, manter o reordenamento rural, sustentar a nova estrutura agrária (CARVALHO, Afrânio. *Reforma agrária*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1963, p. 7-8, *apud* CAMARGO, 1986, p. 144).

Ainda de acordo com Afrânio Carvalho, o anteprojeto pretendia estimular a preferência do trabalhador do imóvel rural, na compra de parte deste; facilitar o loteamento particular do imóvel rural; proibir ao poder público a venda de grandes extensões de terra; estender o **usucapião** às terras públicas; estimular a venda de latifúndios com os novos modelos de arrendamento e parceria, que impunham aos proprietários da pequena e média propriedade, e propor medidas que desencorajassem o absenteísmo e estimulassem a exploração direta da terra.

Aspásia Camargo aponta que, apesar da orientação privatista que dominava a proposta, havia o descarte do princípio prezado pelas classes produtoras de que a reforma deveria começar pelas **terras devolutas** e, defendendo-se a necessidade premente de se incrementar a produção de alimentos pelo estímulo à lavoura de subsistência, recomendava-se a desapropriação de terras improdutivas e produtivas para diminuir a incidência da grande propriedade monocultora nas áreas socialmente ocupadas e, portanto as únicas utilizáveis e valorizadas em qualquer nação. A derrota do projeto, assim, deveu-se não só à omissão do Poder Legislativo, como também ao temor do radicalismo, com as reações advindas da imprensa e principalmente, da Sociedade Rural Brasileira.

A chegada de Vargas ao poder em 1951 levou à retomada das iniciativas de reformulação agrária pela via estatal. Ainda durante a campanha presidencial, Vargas apresentou o que poderia vir a constituir-se na “Lei Agrária”, cujo eixo central girava em torno do condicionamento do uso da propriedade a uma finalidade social. O direito de propriedade da terra ficaria, assim, subordinado ao bem-estar e ao progresso social, e o latifúndio improdutivo deveria

Usucapião

Modo de adquirir propriedade sobre algo, fundado na posse continuada e notória, de boa fé, sem violência e sem oposição por quem de direito. Pela legislação brasileira, o prazo de posse contínua que conferia a propriedade por usucapião era de 20 anos no que dizia respeito a bens imóveis e de três anos para bens móveis. Em dezembro de 1981, a lei nº 6.969 criou o usucapião especial, reduzindo o período de posse para cinco anos ininterruptos em área rural contínua, não excedente a 25 hectares, se a terra tiver se tornado produtiva e o trabalhador tiver construído sua moradia nela. (SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 868-869).

Terras devolutas

Terras que se encontram sob domínio público, como bens integrantes da União,

dos estados ou dos municípios, sem que tenham uso específico, ou seja, objeto de concessão.

Na condição de terras vagas, não aproveitadas ou desocupadas, podem ser vendidas a particulares ou colocadas em regime de concessão, de acordo com as regras e exigências dispostas em leis próprias.

(SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 837).

ser desapropriado pelo Estado, para fins de utilização econômica. Aos proprietários que não dispusessem de recursos, todavia, seria aberta uma linha de financiamento pelo Estado.

A grande inovação da política agrária, entretanto, repousou na possibilidade de extensão aos trabalhadores rurais da legislação trabalhista a que os trabalhadores urbanos já tinham acesso. Sob o comando do ministro do Trabalho, João Goulart, Vargas encaminhou ao Congresso, em abril de 1954, um projeto que propunha garantia de estabilidade, Carteira do Trabalhador Rural, limitação da jornada de trabalho, proteção à mulher e ao menor e filiação ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. A iniciativa converteu-se em importante item do programa trabalhista nas eleições presidenciais de 1955 e embrião do futuro Estatuto do Trabalhador Rural, que viria a ser aprovado pela lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, durante o Governo Goulart.



Figura 6.3: João Goulart.

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Jango.jpg>

Outras iniciativas governamentais, no sentido de propor alterações na condução da política agrária nacional, ainda foram realizadas no Segundo Governo Vargas. A mais importante delas foi a criação da Comissão Nacional de Política Agrária, que iniciou suas atividades em 1952, elaborando um texto-base chamado “Diretrizes para uma Reforma Agrária no Brasil”, que foi aprovado por Vargas e propunha a Lei de Arrendamento Rural, que previa o arrendamento compulsório para as terras ociosas. Além da criação da comissão, o governo também enviou ao Congresso o projeto de lei de desapropriação por interesse social, cujo objetivo era definir os casos em que o poder público poderia desapropriar por “interesse social” mesmo terras que não fossem consideradas ociosas, mas cuja desapropriação poderia garantir melhores condições de vida para a população rural pobre.

Também foram iniciativas governamentais a criação do Serviço Social Rural, que se converteu em autarquia, subordinada ao Ministério da Agricultura, com o objetivo de fornecer serviços sociais, assistência técnica, meios de aprendizagem e promoção de cooperativas ao homem do campo.

Tais iniciativas, destaca Aspásia Camargo, sofreram grande oposição não só da Sociedade Rural Brasileira, como dos interesses dos ruralistas no Congresso, e foram também obstaculizadas pelo clima permanente de crise em que transcorreu a gestão de Vargas. Assim, conclui a autora, tornava-se inviável a abertura de mais uma frente conflituosa que tenderia a diluir as já também frágeis bases de sustentação política do governo. A questão agrária, dessa forma, só irá retornar ao centro da agenda política nacional com as Reformas de Base de João Goulart.



Atende ao objetivo 3

[...] Valendo-me ainda do ensejo, submeto também à sua clarividente apreciação, o anteprojeto de atendimento às necessidades do trabalhador rural. Tivesse eu vaidades pessoais ou ambição de mando, senhor presidente, e certo poderia ter transigido, recuado, calando a grita que se voltou contra mim, durante todo o tempo da minha gestão. Não o fiz, e jamais o faria, sob pena de trair a mim mesmo e também a confiança das classes trabalhadoras. E hoje, ao depor nas mãos de Vossa Excelência a pasta do Trabalho, Indústria e Comércio, e o faço de consciência tranquila, quero frisar mais uma vez, que se ajudei o operariado na luta pelos seus direitos, não deixei, paralelamente, de apontar-lhe os seus deveres.

Trecho da carta de demissão do cargo de ministro de Trabalho apresentada por João Goulart em fevereiro de 1954. Disponível em: <http://www.institutojoaogoulart.org.br>. Acesso em: 7 set. de 2011.

A partir da leitura do documento acima, apresente os principais obstáculos à aprovação dos projetos para a resolução dos problemas agrários brasileiros, durante o Segundo Governo Vargas.

Resposta comentada

Além da crise política que assolava o governo, diluindo suas bases de sustentação e reduzindo sua capacidade de negociação, encontravam-se também como importantes obstáculos à aprovação de qualquer proposta que defendesse a reforma agrária ou até mesmo estendesse aos trabalhadores rurais as conquistas da legislação trabalhista que já estava em vigor nos centros urbanos, a atuação vigorosa tanto da Sociedade Rural Brasileira, quanto dos representantes ruralistas no Congresso Nacional, em defesa da manutenção do quadro de concentração fundiária e de extrema exploração dos trabalhadores rurais.

CONCLUSÃO

A questão agrária brasileira assumiu papel de destaque na conjuntura política que foi inaugurada com a chegada de Vargas ao poder. Embora tenha havido uma significativa perda de poder político das oligarquias que dominaram o cenário político e econômico brasileiro durante a República Oligárquica, as iniciativas governamentais não foram suficientemente eficazes para reverter o quadro de concentração fundiária e elevada exploração do trabalhador rural. O nível de reação dos setores que seriam diretamente atingidos com qualquer projeto de reforma agrária ou de legislação trabalhista no campo foi intenso e atuou sempre como um poderoso obstáculo.

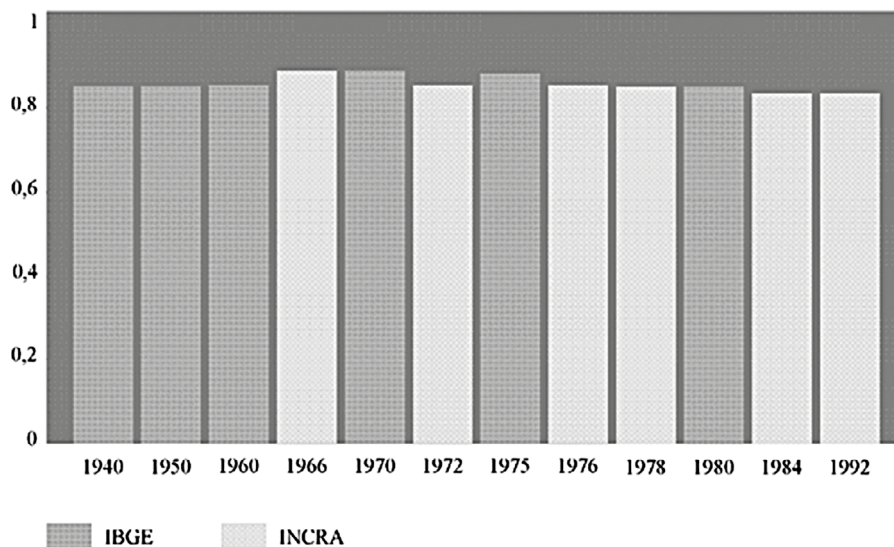
Na década de 1960, a reforma agrária retornou com força total na agenda de governo de João Goulart. O desfecho de seu governo é por todos conhecido. Assim, a despeito de iniciativas governamentais ou de pressões dos movimentos sociais organizados, o projeto de reforma agrária ainda nos dias atuais está longe de alcançar níveis capazes de reverter o quadro de exclusão social a que estão submetidos os trabalhadores rurais.

A violência no campo e os elevados índices de assassinatos só vêm comprovar que ainda são extremamente poderosos os obstáculos a serem ultrapassados

Atividade final

Atende aos objetivos 1, 2 e 3

Concentração Fundiária - Índice de Gini - INCRA e IBGE



Fonte: Reforma agrária: um compromisso de todos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 07 set. de 2011.

O Índice de Gini é uma medida do grau de desigualdade da distribuição de renda ou de um recurso. O índice varia de um mínimo de zero a um máximo de um. "Zero" representa nenhuma desigualdade e "um" representa grau máximo de desigualdade.

A partir do gráfico acima, analise os resultados da política agrária brasileira, destacando as principais iniciativas governamentais no período 1930-1954.

Resposta comentada

Os dados apresentados pelo gráfico acima apontam que, apesar das iniciativas governamentais e dos distintos projetos de encaminhamento da questão agrária brasileira, os índices de concentração de terra ainda se encontram em patamares muito elevados. Em que pese as iniciativas governamentais, ao longo do período 1930-54, em favor de uma reforma agrária ou de ampliação da legislação trabalhista ao mundo rural, a estrutura fundiária continuou intocada pelas décadas posteriores.

RESUMO

Desde os primeiros momentos da conjuntura política, inaugurada com o início do Governo Vargas, em 1930, a questão agrária assumiu papel de destaque. Distintos projetos foram apresentados pelo Clube 3 de Outubro e pela Aliança Nacional Libertadora. Diversas iniciativas governamentais também foram apresentadas: algumas de cunho mais privatista (Governo Dutra), outras que delegavam ao Estado a resolução da questão (Governo Vargas). As crises governamentais e os movimentos de reação, todavia, acabaram por inviabilizar a efetiva implementação de um projeto de reforma agrária que alterasse significativamente a estrutura fundiária brasileira.

Informação sobre a próxima aula

A próxima aula será dedicada à política econômica do governo João Goulart (1961-1964). Será objeto de análise detalhada o Plano de Estabilização Monetária, conhecido como Plano Trienal, elaborado por Celso Furtado, ministro do Planejamento.

Aula 7

Celso Furtado
e o plano de
estabilização
monetária do
governo de João
Goulart (1961-
1964)

Monica Piccolo

Metas da aula

Analisar a conjuntura econômica do Governo Goulart, tomando como foco central as principais diretrizes do plano de desenvolvimento econômico, conhecido como Plano Trienal, sob a condução do então ministro do Planejamento, Celso Furtado.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. identificar os elementos que compuseram a crise econômica do governo de João Goulart entre os anos de 1961-1962;
2. reconhecer as linhas centrais da produção acadêmica de Celso Furtado, destacando sua defesa do nacional-desenvolvimentismo no cenário de embate com os autores liberais;
3. analisar as principais diretrizes do Plano Trienal, destacando suas novas orientações na condução da política econômica nacional.

Pré-requisito

Para melhor compreender os conteúdos que serão trabalhados nesta aula, será necessário retomar algumas aulas da disciplina História do Brasil IV, principalmente a Aula 8 na qual foram analisadas as disputas entre os dois principais projetos econômicos que então brigavam pelo controle da política econômica brasileira: o nacional-desenvolvimentismo e o liberal.

Também será fundamental a retomada dos conteúdos trabalhados na Aula 6, principalmente o novo modelo de orientação da política econômica, implementado ao longo do governo de Juscelino Kubitschek.

INTRODUÇÃO

Nas palavras de Octavio Ianni (1991), os anos 1961-1964 foram particularmente importantes no que diz respeito às relações entre Estado e economia no país, uma vez que foi exatamente nesse período que teriam se manifestado de forma clara uma gama de problemas cruciais, provenientes do tipo de desenvolvimento histórico do Brasil. Assim, as alterações na condução da política econômica nacional do período foram reveladoras não só dos dilemas que perpassavam a sociedade brasileira de então como também refletem a completa interseção entre as duas dimensões da crise que assolava o país: a política e a econômica.

O próprio governo de João Goulart teve início a partir de uma crise institucional de intensas proporções. O ex-ministro do Trabalho de Getúlio Vargas, assume o cargo presidencial em 1961, após a explosiva renúncia do presidente eleito, Jânio Quadros. Sua posse, entretanto, foi extremamente conturbada e garantida somente após um período de negociações que levaram à aprovação da emenda parlamentarista que reduziria substancialmente os poderes do presidente recém-empossado.

Nesse cenário de fragilidade política do presidente, destaca Octávio Ianni (1991), a crise política e econômica apresentava três dimensões específicas: expressava o agravamento dos antagonismos entre diferentes estratégias ou opções de desenvolvimento; exprimia o aprofundamento dos antagonismos entre os Poderes Executivo e Legislativo; inseria-se em um contexto de intensa e crescente politização das populações urbanas e rurais.

Diante de tal cenário, o Governo Goulart, sob a condução do ministro do Planejamento Celso Furtado, formulou um plano econômico que refletia a clara opção pelo planejamento estatal da economia: o Plano Trienal, que deveria ser executado entre os anos 1963 e 1965 e apresentava um diagnóstico minucioso dos elementos responsáveis pelos desequilíbrios, estrangulamentos e problemas estruturais da economia nacional.

Na aula que agora se inicia, você vai estudar não só os elementos constitutivos da crise econômica que marcou o Governo Goulart como, principalmente, o processo de formulação, implementação e abandono do Plano Trienal. Será destacada, também, a atuação de Celso Furtado, reconhecido como o formulador principal do plano econômico.

O Governo Goulart e a crise econômica

Para que os (des)caminhos da política econômica do Governo Goulart possam ser efetivamente compreendidos, faz-se necessária a realização de pequeno recuo temporal. Assim, começaremos a análise da crise econômica do Governo Goulart pelas principais diretrizes econômicas do governo de Jânio Quadros, destacando, principalmente, o legado do governo de Juscelino Kubitschek e o pacote de medidas implementado, já nos primeiros meses de 1961. Esse recuo será realizado, pois acreditamos que muitos dos problemas econômicos com que o Governo Goulart se deparou estavam diretamente relacionados com a administração anterior.

Segundo André Villela (2005), o período 1956-1963 é marcado, politicamente, pelo *continuum* democrático-populista, iniciado no pós-Segunda Guerra e que inclui os governos de Dutra, Vargas e Café Filho. Em sua dimensão econômica, tal período também é marcado pela continuidade, principalmente no que se refere a um longo ciclo de expansão, cujo marco inicial foi a recuperação da economia brasileira diante dos desdobramentos da crise mundial do capitalismo liberal de 1929.

Em que pesem as continuidades, o período 1956-1963 também é sublinhado por intensas mudanças: a deterioração institucional a partir da renúncia de Jânio Quadros, em 1961, e os embates em torno da posse de João Goulart. A posterior deposição de Goulart através do golpe civil-militar de 1964 seria, assim, o ponto culminante do processo gradual de polarização da sociedade. As mudanças econômicas e sociais mais significativas, continua

André Vilela, concentram-se na transformação da estrutura produtiva, ou seja, perda da importância relativa da produção agropecuária, o fortalecimento do setor industrial e a crescente urbanização da população brasileira. Assim, a descontinuidade na trajetória de crescimento econômico claramente precedeu o golpe de 1964, podendo já ser identificada em meados de 1963, quando se observa o início da desaceleração do crescimento econômico nacional.

Assim que tomou posse, Jânio Quadros colocou em marcha um pacote de reformas econômicas que tinha como principal objetivo a resolução de problemas herdados da administração anterior, tais como os elevados índices de déficit público (promovidos fundamentalmente pelo vigoroso programa de obras públicas, cuja principal realização foi a construção de Brasília, e pelos gastos diretamente relacionados com a compra dos excedentes de café) e os galopantes índices inflacionários. Diante do dilema crescimento ou estabilização, o Governo JK optou pelo primeiro. Assim, o pacote de medidas do Governo Jânio Quadros estava centrado na tentativa de redução do déficit público e no controle dos índices inflacionários. Para tal, o Governo Jânio promoveu uma forte desvalorização cambial e a unificação do mercado de câmbio, a contenção dos gastos públicos, uma política monetária contracionista e a redução dos subsídios às importações de petróleo e de trigo. Esse pacote de medidas foi bem recebido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), promovendo o reescalonamento da dívida externa e a obtenção de novos empréstimos.



Figura 7.1: Jânio Quadros

Segundo André Villela (2005), a estratégia econômica do governo de Jânio Quadros previa para o ano de 1961 o esforço de estabilização doméstica e a recuperação do crédito externo, ao qual se seguiria a retomada, em novas bases, do crescimento, contando com a contribuição decisiva dos capitais estrangeiros, oficiais e privados, que poderia promover o equilíbrio no balanço de pagamentos.

O processo de recuperação dos índices econômicos no ano de 1961, todavia, foi interrompido pela renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto e pela intensa crise institucional que a seguiu. Assim, de setembro de 1961, momento de posse de João Goulart, condicionada pela aprovação de uma emenda parlamentarista, até janeiro de 1963 (quando através de um plebiscito ocorreu o retorno do presidencialismo), o país viveu um período de indefinição política cujo desdobramento na esfera econômica foi a paralisia na tomada de decisões.

Segundo Paiva Abreu (1992), no primeiro gabinete parlamentarista, sob a presidência de Tancredo Neves, Moreira Sales que já havia exercido os cargos de diretor da Carteira de Crédito Geral do Banco do Brasil (1948), diretor executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito (1951) e embaixador em Washington (1952 e 1959), foi nomeado como ministro da Fazenda. Sua indicação, assim, tinha como objetivo apaziguar as preocupações com os círculos mais conservadores quanto às implicações econômicas da guinada à esquerda, decorrente da posse de Goulart. O programa de governo apresentado era extremamente genérico e definia como problema central a reduzida taxa de crescimento da economia, devido ao baixo nível de investimento e à sua composição inadequada. Assim propunha como estratégias para o desenvolvimento: aumento da taxa de crescimento da economia para 7,5% ao ano; absorção da mão de obra subempregada; minoração das tensões criadas pelos desequilíbrios sociais através da diminuição da desigualdade de distribuição de renda e da promoção de condições mínimas de habitação e saneamento; estabilidade de preços; redução do desequilíbrio do balanço de pagamentos; redução dos desequilíbrios regionais e correção das deformações estruturais através da adaptação do setor industrial à necessária estrutura de emprego e ao aumento da produtividade agrícola (ABREU, 1992, p. 200).

Para que tais objetivos pudessem ser alcançados, o Governo Goulart elevaria a taxa de poupança através da reforma fiscal e da redução do déficit de custeio das empresas públicas, estabeleceria prioridades e corrigiria desperdícios para melhorar a composição dos investimentos, bem como introduziria técnicas de planejamento. Seriam assim contemplados, destaca Abreu, três níveis de planejamento: o Plano Perspectiva (20 anos), o Plano Quinquenal e o Plano de Emergência.

Para as políticas monetária, bancária e financeira pública, o governo estabeleceu medidas de emergência e de reforma institucional, tais como: o controle quantitativo do crédito até o

final de 1961, a possibilidade de criação de um Banco Central, a aplicação do Plano de Economia de gastos aprovado durante o governo de Jânio Quadros, a realização de uma reforma fiscal que aumentasse a arrecadação e o estabelecimento do controle quantitativo sobre as importações consideradas não essenciais.

Esse pacote de medidas acabou por garantir que os resultados econômicos do ano de 1961 fossem marcados pela estabilidade dos índices inflacionários, pelo equilíbrio no balanço de pagamentos proporcionado pela recuperação das exportações, pela renegociação da dívida externa e pelo controle sobre as importações.

O quadro acima descrito foi revertido a partir de maio de 1962, quando se acentuaram os embates entre o presidente e o gabinete de Tancredo Neves. No centro do embate, encontrava-se não só o aumento dos gastos governamentais, como também, e principalmente, as divergências em relação à Reforma Agrária. A crise levou à renúncia coletiva do Gabinete Tancredo Neves e sua substituição pelo gabinete de Brochado da Rocha. Moreira Sales, todavia, manteve-se na pasta da Fazenda.

O programa econômico de Brochado da Rocha teve como meta central a estabilização da inflação em 60% em 1962 e sua redução para 30% no ano seguinte. Na esfera política, centrou-se na tentativa de obtenção de poderes especiais para legislar sobre diversos temas, como as reformas de base, bem como na antecipação da data de realização do plebiscito sobre o regime parlamentarista.

O embate com o Congresso acabou por levar à renúncia do Gabinete Brochado da Rocha, em setembro de 1962. O plebiscito foi agendado para janeiro de 1963 e tomou posse um gabinete provisório sob a chefia de Hermes Lima. O programa de controle da inflação não obteve êxito e o controle das contas governamentais chegou ao fim de 1962 longe do patamar desejado. Assim, a expansão dos meios de pagamentos manteve-se em um patamar de 4% ao mês

até dezembro, quando alcançou mais de 13%. A taxa de crescimento do PIB reduziu-se para 6,6% e a inflação mensal havia alcançado valores da ordem de 5 a 7%. Além disso, em bases anuais, o índice do custo de vida do Rio de Janeiro havia aumentado quase 50% (ABREU, 1992, p. 205).

Diante de tal quadro, no final de dezembro de 1962, foi apresentado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado sob a coordenação de Celso Furtado, ministro extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico.



Atende ao objetivo 1

1. Analise atentamente os dados contidos na tabela abaixo e responda à questão a seguir.

Brasil: Indicadores Macroeconômicos (1956-1963)

	Crescimento PIB Brasil (%)	IGP (Dez/Dez, %)	Crescimento PIB América Latina (%)
1956	2,9	24,6	4,1
1957	7,7	7,0	6,1
1958	10,8	24,4	4,9
1959	9,8	39,4	2,6
1960	9,4	30,5	7,0
1961	8,6	47,8	6,6
1962	6,6	51,6	4,2
1963	0,6	79,9	3,4

Fonte: Adaptada de GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André, 2005, p. 403.

Os dados apresentados refletem não só a prosperidade do período 1956-1960, como também a crise econômica posterior. Representam também a opção que predominou na condução da política econômica brasileira. Assim sendo, explique as linhas fundamentais de tal opção e compare os dados brasileiros com os dos países latino-americanos, identificando seus elementos explicativos.

Resposta comentada

Em que pesem os elevados níveis de crescimento da economia brasileira no período da administração de Juscelino Kubitschek, os níveis inflacionários, representados na tabela pelo Índice Geral de Preço (IGP) indicam a opção da política econômica em conciliar crescimento com inflação. Os amplos investimentos públicos foram, em sua grande maioria, financiados por uma política inflacionária que deixou uma pesada herança para os governos de Jânio Quadros e João Goulart. Tal herança traduziu-se, posteriormente, em uma intensa redução dos níveis de crescimento econômico que se refletiu, por exemplo, na superação dos níveis do PIB dos países da América Latina em relação ao brasileiro, a partir de 1963, o que não ocorria desde o primeiro ano do Governo Kubitschek.

Celso Furtado e a Política Econômica Desenvolvimentista

Segundo Ricardo Bielschowsky (2000), o desenvolvimentismo pode ser entendido como uma ideologia de transformação da sociedade brasileira, definida por um projeto econômico composto pelos seguintes pontos fundamentais: industrialização integral como via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento; a incapacidade das forças de mercado em promover uma industrialização eficiente e racional, que gera a necessidade do planejamento estatal que deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção de tal expansão. Cabe ao Estado, também, ordenar a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.

No Brasil dos anos 1950, à orientação desenvolvimentista, embasada teoricamente nos escritos do economista argentino Raúl Prebisch e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 25 de fevereiro de 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), contrapunha-se a corrente liderada por Eugênio Gudim, o neoliberalismo. Os economistas neoliberais defendiam a prioridade da livre movimentação das forças de mercado como meio para atingir a eficiência econômica. Assim, tinham como proposta básica a defesa do estabelecimento de condições do equilíbrio monetário e financeiro que seria indispensável para a maximização da eficiência dos mecanismos de mercado.

Tanto as principais controvérsias do caso brasileiro como os seus mais importantes estímulos políticos tinham, para Bielschowsky, a mesma natureza daqueles encontrados no núcleo da teoria do subdesenvolvimento, particularmente na sua ramificação cepalina: a proposição política para os países subdesenvolvidos, ou seja, a de industrializar, como meio de superar

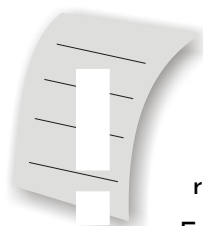
a pobreza ou de reduzir a diferença diante dos países desenvolvidos e de atingir independência política e econômica através de um crescimento econômico autossustentado. Assim, o principal ataque que era realizado contra os princípios do livre mercado objetivava sustentar as medidas governamentais, em particular ao planejamento e ao protecionismo, que eram vistos como meios de se alcançar a industrialização rápida e eficiente e alterar o quadro de subdesenvolvimento. No entanto, embora o planejamento e o protecionismo fossem as duas principais frentes de batalha contra o liberalismo, outras medidas também estavam em disputa, como o apoio creditício governamental e investimentos estatais diretos.

A importância dos escritos cepalinos para o entendimento da trajetória de Celso Furtado torna necessária uma rápida apresentação de seus principais eixos explicativos. Assim, partiremos daquele que é o conceito fundamental da teoria da CEPAL: “centro-periferia”, que é utilizado para descrever o processo de difusão do progresso técnico na economia mundial e para explicar a distribuição de seus ganhos. De acordo com este conceito, segundo Bielschowsky, a divisão internacional do trabalho provocou, desde os primeiros estágios do capitalismo industrial, efeitos diferenciados nas economias das duas regiões, fazendo com que o progresso técnico tenha se desenvolvido de forma mais rápida no centro. Na periferia, que teve a função de suprir o centro com alimentos e matérias-primas a baixos preços, o progresso técnico restringiu-se ao setor exportador. Assim, teria havido a deterioração dos termos de troca na qual as regiões mais atrasadas transferiram seus ganhos de produtividade para as regiões desenvolvidas.

Outra ideia fundamental da teoria cepalina refere-se às transformações desencadeadas nos países periféricos a partir da I Guerra Mundial: um novo padrão de desenvolvimento “para dentro”, marcado pela especialização e heterogeneidade tecnológica que promove a baixa produtividade de todos os setores, menos o de exportação. O resultado desses dois traços distintivos das estruturas produtivas seriam as tendências ao

desemprego, à deterioração dos termos de intercâmbio, ao desequilíbrio externo e à inflação (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 19)

No Brasil, o desenvolvimentismo encontrava-se dividido em três grandes correntes: no setor privado se encontravam os economistas que defendiam o apoio estatal à acumulação privada e tinham posições variadas sobre o grau de participação estatal; no setor público havia uma divisão entre a corrente que Bielschowsky denomina como “não nacionalista”, favorável ao apoio estatal à industrialização, mas com preferência por soluções privadas nos casos de disputas de inversões estatais, e a “nacionalista”, que defendia os investimentos estatais em setores considerados estratégicos para a continuidade do processo de industrialização (mineração, energia, transporte, telecomunicações e algumas indústrias básicas), cujo maior expoente foi Celso Furtado.



Celso Furtado

Nasceu em 1920, na cidade de Pombal, Paraíba. Formou-se em Direito e doutorou-se em Economia pela Universidade de Paris. Iniciou suas atividades nas agências estatais em 1943, quando ocorreu sua aprovação em concurso realizado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

Em janeiro de 1945, embarcou para a Itália como aspirante à oficial da FEB. Retornando ao Brasil, foi trabalhar na Fundação Getúlio Vargas (FGV). Em 1949, transferiu-se para Santiago do Chile para trabalhar na recém-criada Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), onde permaneceu até 1957, exercendo o cargo de diretor da divisão de Desenvolvimento Econômico da CEPAL.

Ao longo do governo de Juscelino Kubitschek, teve papel fundamental na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), órgão em que atuou como superintendente até sua nomeação como ministro extraordinário do Planejamento por João Goulart. Após a instauração da ditadura civil militar no Brasil, em 1964, mudou-se para os Estados Unidos. Retornou ao país somente com a anistia de 1979. Filiou-se ao PMDB e, durante o Governo Sarney, assumiu a pasta de ministro da Cultura e de embaixador junto à Comunidade Econômica Europeia.

Publicou obras clássicas sobre a trajetória econômica do Brasil e da América Latina, tais como: *A economia brasileira: contribuição à análise de seu desenvolvimento* (1954), *Uma economia dependente* (1956), *Perspectivas da economia brasileira* (1958), *Formação econômica do Brasil* (1959), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961), *Subdesenvolvimento e Estado democrático* (1962), *A pré-revolução brasileira* (1962), *Dialética do desenvolvimento* (1964), *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (1966), *Teoria e política do desenvolvimento econômico* (1967), *Um projeto para o Brasil* (1968), *Formação econômica da América Latina* (1969) e *A economia latino-americana* (1976).

Faleceu no Rio de Janeiro no dia 20 de novembro de 2004 (Fonte: DHBB, CPDOC/FGV. Celso Furtado. Disponível em www.cpdoc/fgv.com.br).



Celso Furtado, em 2003, com o então presidente Luis Inácio "Lula" da Silva.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Celso_Furtado,_Lula_da_Silva_%28July_2003%29.jpg

A indicação de Celso Furtado como ministro extraordinário de Planejamento pelo governo de João Goulart encontra-se diretamente relacionada aos postulados teóricos presentes em sua obra. Durante sua permanência na CEPAL, participou de conferências realizadas pelo órgão em diversos países, defendendo a teoria que propunha o desenvolvimento para a América Latina, através de transformações da estrutura econômica, tais como a Reforma Agrária e mudanças radicais nas relações de comércio exterior. Sustentava também que o desenvolvimento devia apoiar-se na industrialização, voltada para o mercado interno. Furtado defendia a aplicação dos métodos de planejamento estrutural, preconizados pela CEPAL à economia brasileira, coletando e analisando dados da realidade econômica e social para fornecer subsídios à formulação de programas de desenvolvimento econômico, orientando investimentos e indicando os setores carentes de aperfeiçoamento. No ano em que assumiu o cargo como ministro do Planejamento, em 1962, Celso Furtado lançou dois livros: *Subdesenvolvimento e Estado democrático* e *A pré-revolução brasileira*, nos quais defendia a tese de que a economia

brasileira alcançara um grau de diferenciação tal que cabia ao país formular sua própria política econômica. Apontava, também, para os inconvenientes de aplicarem-se à realidade brasileira modelos técnicos de análise elaborados no exterior a partir da realidade de outros países.

Assim sendo, a obra de Celso Furtado credenciava-o para a condução do projeto econômico do governo de João Goulart, que preconizava, entre outros pontos, a necessidade do planejamento da economia nacional a partir da implementação de reformas estruturais capazes de reverter o quadro de profunda crise econômica que o país atravessava.



Atende ao objetivo 2

2. A partir da análise do texto abaixo, responda à questão a seguir.

A industrialização tardia das economias que seriam chamadas posteriormente de periféricas exige um tratamento teórico à parte. O potencial acumulativo dessas economias logo se mostrou insuficiente em face das exigências de uma tecnologia engendrada por economias de níveis de produtividade muito mais elevados. Em realidade, a industrialização tardia gerou antinomias mais agudas do que as que caracterizaram a evolução do capitalismo nos países que conheceram a revolução burguesa. (...) Uma comparação, mesmo superficial, dos dois processos que levaram à industrialização - o dos países cênicos e o dos países periféricos - evidencia que, no primeiro caso, os conflitos sociais e a atividade política a eles ligados constituem o elemento propulsor das transformações estruturais, que são a substância do que veio a se chamar "desenvolvimento" (FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo. Reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 65-66).

O trecho apresentado, publicado por Furtado em 2002, tem como objetivo central analisar a crise econômica brasileira do início do século atual e os desdobramentos do processo de globalização. Apesar de seu objeto contemporâneo, Furtado recupera em sua análise o instrumental analítico cepalino.

Identifique a presença de conceitos elaborados originalmente pelos membros da CEPAL na obra de Celso Furtado e explique-os.

Resposta comentada

Em primeiro lugar, destaca-se a importância conferida pela industrialização no processo de desenvolvimento econômico dos países. Mas, dos conceitos elaborados pelos membros da CEPAL, destaca-se nessa obra de Celso Furtado, o binômio central na perspectiva cepalina para o entendimento do subdesenvolvimento: centro/periferia. Tal conceito foi utilizado para descrever o processo de difusão do progresso técnico na economia mundial e para explicar a distribuição de seus ganhos. Assim, a divisão internacional do trabalho teria desencadeado distintos desdobramentos no que se refere ao progresso técnico: mais rápido nas economias centrais e restrito ao setor exportador das economias periféricas.

O Plano Trienal e a construção de nova ordem socioeconômica

Para André Villela (2005), a decisão de lançar o Plano Trienal esteve diretamente relacionada aos índices do desempenho econômico do país, ou seja, a queda da taxa de crescimento (de 8,6% de 1961 para 6,6% em 1962) e o aumento do patamar inflacionário. Tinha como objetivo principal conciliar crescimento econômico e reformas sociais com o combate à inflação que era então diagnosticada por Furtado como fruto do excesso de demanda, causada pelo déficit público. Assim sendo, foi proposto um conjunto de medidas comumente presentes em planos de estabilização de cunho ortodoxo, tais como: a correção dos preços públicos defasados, o realismo cambial, ou seja, a eliminação periódica da taxa de câmbio, os efeitos das inflações interna e externa, corte de despesas, controle da expansão do crédito ao setor privado e aumento do compulsório sobre depósitos à vista. No que se refere à estratégia de desenvolvimento, seguindo a orientação cepalina, enfatizava a necessidade de aprofundamento do processo de industrialização, via substituição de importações.

Segundo Otávio Ianni (1991), o Plano Trienal, que deveria ser executado ao longo do período 1963-1965, pode ser considerado como o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante dentre todos os demais planos postos em vigor pelos governos brasileiros até então. Assim, originalmente, havia sido formulado no âmbito do próprio Poder Público um diagnóstico amplo, detalhado e integrado das condições e fatores responsáveis pelos desequilíbrios, estrangulamentos e perspectivas da economia brasileira. Nesse sentido, o Plano Trienal

[...] exprimia a convergência das experiências práticas dos diversos governos brasileiros anteriores e dos debates técnicos e teóricos realizados por economistas brasileiros e latino-americanos, principalmente no âmbito da Comissão para a América Latina (CEPAL). Nota-se que o autor intelectual do Plano Trienal, o economista Celso Furtado, somava aquelas experiências práticas e teóricas surgidas no Brasil e na América Latina nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial (IANNI, 1991, p. 209).

Ianni ainda destaca, no processo de elaboração e de aprovação do Plano Trienal, o cenário internacional favorável a projetos de políticas econômicas governamentais planificadas em função da reorientação da política externa norte-americana, desencadeada pelos novos contornos do cenário internacional em função da Revolução Cubana. Assim, essa nova diretriz internacional foi sistematizada na chamada “Aliança para o Progresso”, publicizada na Conferência de Punta Del Este e na Carta então elaborada.



Carta de Punta Del Este

Em 1960, as articulações políticas e econômicas foram consubstanciadas na “Operação Pan-Americana”, uma estratégia para apontar, em nível internacional e na interlocução com os EUA, os problemas econômicos e políticos dos países da América Latina. Tal estratégia corroborou com a articulação da Aliança para o Progresso e foi firmada estrategicamente na Conferência no Uruguai, em 1961, através da Carta de Punta del Este. Os principais pontos presentes da Carta podem ser assim sistematizados: conseguir, nos países latino-americanos,

crescimento substancial e contínuo da renda *per capita* e garantir um desenvolvimento cumulativo; melhorar as condições de vida das classes mais pobres da população; acelerar o processo de uma industrialização racional, aumentando a produtividade global da economia, capacitar o setor privado, fomentar os estabelecimentos e a expansão das indústrias produtoras de bens de capital; aumentar a produção agrícola; impulsionar a Reforma Agrária, substituindo os latifúndios por um regime justo de propriedade; eliminar o analfabetismo entre os adultos do Hemisfério e, até 1970, garantir um mínimo de seis anos de instrução primária a toda criança em idade escolar, na América Latina: modernizar os meios para o ensino secundário, vocacional, técnico e superior avançar; aumentar, em um mínimo de cinco anos, a esperança de vida ao nascer; elevar a capacidade de aprender e produzir através da saúde industrial e coletiva, e ao final de 10 anos, fornecer 70% de água potável e esgoto à população urbana; aumentar a construção de moradias econômicas, com o objetivo de diminuir o déficit habitacional; manter níveis estáveis de preços, evitando a inflação e a deflação, bem como as resultantes privações sociais e a má-distribuição de recursos, mantendo o ritmo e crescimento esperado; fortalecer os acordos de integração econômica, a fim de chegar-se ao objetivo final de realizar a aspiração de criar-se um mercado comum latino-americano que amplie e diversifique o comércio entre os países da América Latina, bem como promover programas de cooperativas, a fim de facilitar o acesso das exportações aos mercados internacionais. No Brasil, a Aliança para o Progresso foi demarcada legalmente a partir de março de 1961 (ROCHA, 2005, p. 4-5).

Tomando como referência o texto do próprio Plano Trienal, o planejamento governamental da economia brasileira então implementado, tinha como objetivos conquistar uma elevada taxa de crescimento do produto, a redução progressiva da pressão inflacionária e do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição de seus frutos e a redução das desigualdades regionais de níveis de vida. A redução da pressão inflacionária, todavia, assumia papel central e era vista como condição para se alcançar os demais objetivos, além de se encontrar diretamente relacionada às desigualdades regionais, tema caro a Celso Furtado desde sua passagem pela SUDENE.

A intensificação das desigualdades regionais tem sido, em grande parte, uma consequência da inflação. Tendo as regiões mais pobres, como o Nordeste, um saldo de exportações para o exterior, a política de câmbio, durante o período, e em seguida a política seletiva de importações, representaram um mecanismo de transferência de renda contras essas regiões. Sendo indispensável levar adiante o processo de substituição de importações, para evitar que este opere contra as regiões com saldo de exportação, é necessário submetê-lo a cuidadoso *planejamento* (*grifo meu*) (...) é necessário ter em conta que o alto custo social do nosso desenvolvimento é simples decorrência das condições de intensa pressão inflacionária em que o mesmo se realiza. (...) o que se pretende com o planejamento é alcançar, simultaneamente, os objetivos "a" [elevada taxa de crescimento do produto] e "b" [redução progressiva da pressão inflacionária], a fim de que se torne factível lograr também os dois outros objetivos [redução progressiva da pressão inflacionária e do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição de seus frutos e a redução das desigualdades regionais de níveis de vida]. Tendo em conta que, no momento presente, o objetivo "a" vem sendo alcançado, se bem que com prejuízo dos demais, pode-se afirmar que a preocupação central do planejamento

dever ser "b", cuja consecução tornará possível também alcançar "c" e "d". Em outras palavras: trata-se de planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, a fim de que possamos, em uma fase subsequente, planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade (Presidência da República, Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965 (síntese), p. 17-18. *apud* IANNI, 1991, p. 212-213).

A passagem acima, destacada do Plano Trienal, fez-se necessária para que dois pontos centrais do plano possam ser assim destacados: a necessidade de planejamento governamental da política econômica (um dos pontos centrais da teoria cepalina e incorporado por Furtado na elaboração do Plano Trienal) e a necessidade de controle dos elevados índices inflacionários como condição fundamental para que os demais objetivos pudessem vir a ser conquistados.

Para que tais objetivos pudessem ser alcançados, o governo, sob a condução do ministro da Fazenda San Tiago Dantas, colocou em prática uma política monetária, cambial e salarial de cunho antiinflacionário que se concentrava em quatro áreas especificamente: crédito, câmbio, orçamento federal e salários.

Para Marcelo de Paiva Abreu (1992), o Plano Trienal, em que pese ter sido elaborado pelo mais influente economista brasileiro ligado à tradição cepalina, caracterizava-se por um diagnóstico ortodoxo das origens da inflação brasileira: o excesso de demanda via gasto público como sua causa mais importante. Assim, o receituário proposto teria sido semelhante ao de outros programas de estabilização adotados: correção dos preços defasados, redução do déficit público e controle da expansão do crédito ao setor privado. Foi estabelecido, então, 25% como meta inflacionária para 1963 (10% em 1965) e 7% como meta para o crescimento anual do produto. O déficit potencial do governo para 1963 - correspondente a mais de 50% da despesa programa - seria reduzido em cerca de 60%. Assim, Celso Furtado teria tido

“o cuidado de embutir um conjunto de providências estabilizadoras que estavam longe de ferir a sensibilidade ortodoxa dos técnicos do FMI” (ABREU, 1992, p. 212).

Seguindo as diretrizes traçadas, em meados de janeiro de 1963, o governo aboliu os subsídios do trigo e de derivados do petróleo e reajustou as tarifas dos transportes urbanos; estabeleceu cortes nos gastos públicos e limitou a expansão de crédito ao setor privado. Tais medidas, entretanto, tiveram vida curta. No final de abril, parecia que os objetivos das reformas de base iriam sobrepor-se aos do Plano Trienal: o subsídio às importações de trigo e de derivados de petróleo foi reintroduzido; foram retomadas as negociações salariais com o funcionalismo público; o salário mínimo foi reajustado em 56,25%; o nível de empréstimo ao setor privado deixou de cair. Em outras palavras, a disciplina das contas públicas dos primeiros cinco meses do ano já havia sido abandonada em junho e o déficit elevou-se a mais de 30% das despesas do governo (ABREU, 1992, p. 208-209).

A partir de então, destaca Otávio Ianni (1991), o Governo Goulart abandonou a política de combate à inflação presente no Plano Trienal, principalmente em função das pressões que sofreu: o setor industrial pela retomada do crédito; os trabalhadores por aumentos salariais; a opinião pública que passou a condenar veementemente o capital estrangeiro, a submissão às regras do FMI e as normas vigentes para remessa de lucros e dividendos para o exterior. Assim, diante do embate entre crescimento e controle inflacionário, acabou por prevalecer o primeiro. O programa de estabilização econômica, elaborado por Celso Furtado, foi abandonado. Em junho de 1963, Goulart promoveu uma reforma ministerial na qual San Thiago Dantas foi substituído por Carvalho Pinto na Fazenda e o Ministério do Planejamento extinto. Chegava ao fim, assim, a experiência de Celso Furtado como principal condutor da política econômica nacional.

Em que pese a falência do Plano Trienal e a retomada dos elevados índices inflacionários, uma nova interpretação acerca das

realizações da política econômica do Governo Goulart começa a ganhar destaque na historiografia. No artigo intitulado “A política macroeconômica e o reformismo social: impasses de um governo sitiado”, publicado em 2006, Hildete Pereira, Carlos Bastos e Victor Araújo apresentam a tese de que a campanha engendrada pelas forças conservadoras contra o governo acabou por ofuscar suas inúmeras realizações, tais como: política externa independente, estabelecimento de relações comerciais com a China, ampliação do intercâmbio comercial com os países socialistas e africanos, implantação de uma política nacional de saúde e de um programa de emergência para educação, política de financiamento da casa própria, instalação de hospitais regionais, organização de sindicatos rurais, reconhecimento da Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e regulamentação do Estatuto do Trabalhador Rural. No âmbito da infraestrutura, foi regulamentado o Código Brasileiro de Telecomunicações, criados o Conselho Nacional de Telecomunicações, a Eletrobrás, a Usiminas e a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), bem como foram iniciados os estudos para a construção do porto de Tubarão (MELO; BASTOS, ARAÚJO, 2006, p. 98-99).

Assim, concluem os autores, o que estava em jogo ao longo do Governo Goulart, era a possibilidade de construção de uma nova orientação do capitalismo brasileiro através das reformas de bases cujos efeitos seriam sentidos somente a médio e a longo prazos. Tal projeto, todavia, teria sido obstaculizado pela acirrada oposição interna das forças conservadoras que não aceitavam as reformas sociais que poderiam alterar a face excludente e conservadora do capitalismo brasileiro, pelo contexto internacional de acirramento dos conflitos da Guerra Fria e pela pesada herança de desequilíbrio das variáveis macroeconômicas, oriunda dos governos Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros.

O projeto então de construção de uma nova ordem socioeconômica, centrada no planejamento estatal da economia, na conciliação entre o desenvolvimento econômico e no controle da inflação e, principalmente, estruturado a partir das reformas de base, fora abortado pelo golpe militar de 1964.



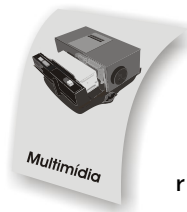
Atende ao objetivo 3

3. O Plano Trienal teve no economista Celso Furtado seu principal idealizador. Considerado como um dos mais detalhados instrumentos de planejamento da economia implementado até então, o Plano Trienal acabou por não ter longa vigência e seus objetivos iniciais foram abandonados em prol da manutenção dos níveis de crescimento e em função das pressões, entre outras, do movimento sindical.

Apresente os principais objetivos do Plano Trienal, destacando a importância que foi conferida ao controle sobre os índices inflacionários.

Resposta comentada

O principal objetivo do Plano Trienal era a conciliação entre a recuperação dos níveis de crescimento obtidos pelos governos anteriores e o controle dos níveis de inflação. Sustentado pelo diagnóstico de que a inflação brasileira tinha como elemento explicativo central os elevados índices do déficit público, constavam como medidas necessárias para o controle inflacionário a redução dos gastos públicos e o equilíbrio das contas governamentais.



Indicação de sites:

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - CPDOC:

<http://cpdoc.fgv.br/>

Nesse portal, você encontra textos e imagens sobre os governos de Jânio Quadros e João Goulart e o Golpe de 1964.

Instituto João Goulart: <http://www.institutojoaogoulart.org.br/>

No site do Instituto João Goulart, você encontra documentos, vídeos e imagens sobre a trajetória do ex-presidente.

Centro Internacional Celso Furtado de Política para o Desenvolvimento: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/>

No site do Centro Celso Furtado você poderá ter acesso a uma ampla documentação sobre a vida e a obra de Celso Furtado.

Indicação de filme:

O filme *Jango* (1984), de Sílvio Tendler, apresenta a trajetória de João Goulart. Caliban Produções, 117 minutos.

CONCLUSÃO

Embora o governo de João Goulart tenha recebido por parte dos historiadores contínuas abordagens acerca de sua fragilidade institucional e de sua recorrente incapacidade decisória que teria não só inviabilizado a eficácia do Plano Trienal, como também teria contribuído de forma decisiva para o movimento militar que o destituiu em 1964, há hoje, entre os historiadores, uma tendência para relativizar e questionar tal abordagem. No entanto, apesar das conquistas econômicas do período, o governo não foi capaz de reagir diante do quadro de intensa pressão política a que foi submetido. Tensionado pelo movimento sindical que exigia aumentos salariais, pelo movimento rural expresso no fortalecimento das Ligas Camponesas, pelos grupos conservadores que se recusavam a aceitar qualquer reforma que ameaçasse seus interesses, pelo cenário internacional de radicalização dos conflitos da Guerra Fria e pelo movimento militar que via no governo uma versão nacional da República Sindicalista Peronista ou ainda uma constante ameaça comunista, o Governo Goulart não conseguiu resistir e seu projeto de construção de uma nova ordem socioeconômica foi abortado pelo golpe. Sua queda, assim, congelou o processo de implementação das reformas de base que poderia ter garantido ao capitalismo brasileiro uma nova ordenação menos desigual e menos concentradora de renda.

Resposta comentada

No texto, são apresentadas duas das principais questões que são de fundamental importância para a definição da linha condutora da política econômica, o papel a ser desempenhado pelo Estado e o diagnóstico dos elementos explicativos da inflação. Nesses dois pontos, a diferença entre a posição de Gudin e Furtado é clara: enquanto o primeiro defende a redução da intervenção estatal e a proeminência dos imperativos do mercado na condução da economia, o segundo postula o planejamento estatal como principal caminho para condução da política econômica.

No que se refere à segunda questão, ou seja, o diagnóstico da inflação, a diferença entre os dois economistas também pode ser claramente identificável: enquanto Gudin caracteriza o excesso de demanda como elemento central dos níveis inflacionários, Furtado os encontra em elementos estruturais da economia nacional, como a insuficiência da oferta agrícola e os pontos de estrangulamento da produção industrial. No entanto, vale a pena destacar que os controles da expansão creditícia e dos déficits públicos são defendidos pelos dois economistas como estratégias para controle inflacionário.

RESUMO

A crise econômica que marcou o Governo Goulart tem suas origens no pesado legado dos governos Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros. Acrescente-se a tal legado a intensa instabilidade política do período que se materializou já no momento de posse do presidente. A posse de João Goulart, após a renúncia de Jânio Quadros, foi condicionada à aprovação da emenda parlamentarista que reduzia os poderes do presidente. O retorno do presidencialismo deu-se somente em janeiro de 1963 com a vitória do plebiscito. A partir de então, o governo, na figura de seu Ministro Extraordinário do Planejamento, Celso Furtado,

elabora um plano econômico, conhecido como Plano Trienal, que tem como principal objetivo conciliar crescimento econômico e reformas estruturais da economia com o controle dos índices inflacionários. Diante das pressões políticas, o projeto inicial de redução do déficit público através da contração de despesas governamentais, é abandonado. A crise econômica intensificou-se e, ao lado do incremento das tensões políticas, abriu espaço para a organização do movimento militar que destituiu o presidente em 1964 e instaurou a ditadura civil militar que estendeu-se até 1985.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, você irá estudar a nova orientação da política econômica brasileira, materializada através do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e intenso crescimento econômico do período que ficou conhecido como “milagre econômico brasileiro”.

Aula 8

O Plano de Ação Econômico do Governo (PAEG) e o “Milagre Econômico brasileiro”

Monica Piccolo

Meta da aula

Apresentar as diretrizes fundamentais da política econômica brasileira a partir da instauração da ditadura civil militar em 1964. Serão destacados dois momentos específicos da política econômica nacional: a implementação do Plano de Ação Econômico do Governo (PAEG) pelo governo de Castelo Branco (1964-1967) e o intenso crescimento da economia nacional durante o Governo Médici (1969-1974).

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. descrever as principais inovações da política econômica instaurada pelo governo de Castelo Branco através da implementação do PAEG;
2. identificar as características nacionais e internacionais que possibilitaram a emergência do surto de prosperidade econômica que ficou conhecido como “milagre econômico”;
3. reconhecer os limites estruturais do processo de desenvolvimento econômico durante a primeira metade da década de 1970, responsáveis pela crise do “milagre” e pelas novas orientações da política econômica.

Pré-requisitos

Para acompanhar esta aula, será importante retomar os estudos da disciplina História do Brasil IV, principalmente a Aula 12 – “Economia e industrialização na ditadura civil-militar: bases políticas e institucionais do “Milagre Econômico” (1968-1973). O novo contexto econômico internacional e a crise do “Milagre Econômico” (1973-1972)”. Será importante também recuperar as discussões da Aula 7 da presente disciplina para que possa ser feita uma comparação entre as linhas condutoras da política econômica durante o Governo de João Goulart (1961-1964) e as novas orientações instauradas a partir do golpe de 1964 que inaugurou o período da ditadura civil militar no Brasil.

INTRODUÇÃO

Na madrugada de 31 de março para 1º de abril de 1964 foi desfechado um golpe militar que destituiu o então presidente João Goulart, que havia chegado ao poder em setembro de 1961, com a renúncia de Jânio Quadros. Em função do movimento dos setores conservadores e do próprio Exército, a posse de João Goulart foi condicionada à aprovação de uma emenda constitucional que estabeleceu o parlamentarismo no país. Através de um plebiscito, ocorrido em janeiro de 1963, o presidencialismo foi restabelecido e teve início, então, um período de intensa mobilização da sociedade civil através das centrais sindicais e das ligas camponesas, por exemplo, em prol das chamadas "reformas de base" (agrária, tributária, educacional, eleitoral). À essa intensa mobilização, correspondeu uma não menos intensa reorganização dos setores conservadores que se viam profundamente ameaçados pela "República Sindicalista". O plano econômico implementado, sob a condução de Celso Furtado, o chamado Plano Trienal, não conseguiu controlar a inflação e cedeu diante das pressões por aumentos salariais da classe trabalhadora. Nesse cenário de intensa mobilização social e de profunda crise econômica, acrescido pela potencialização dos conflitos no cenário internacional a partir da vitória da Revolução Cubana e de sua guinada rumo ao socialismo após 1961, teve início a organização de um movimento que reuniu os setores conservadores e os militares, levando ao Golpe que destituiu João Goulart.



Coleção Arquivo Nacional

Figura 8.1: Militares da Força Pública, atual Polícia Militar, protegendo o Palácio da Guanabara, no Rio de Janeiro, durante o Golpe Militar no Brasil, em 31 de março de 1964. Fonte: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/pt/7/78/Guanabarasandbag.jpg>

No período que se estende entre 1964 e 1973 o país esteve sob o comando de três mandatos presidenciais: Humberto Castelo Branco, que tomou posse em 15 de abril de 1964 e teve seu mandato estendido até 15 de março de 1967, em função da aprovação da emenda constitucional nº 9 em julho de 1964; General Arthur da Costa e Silva, que assumiu em março de 1967, mas teve seu mandato interrompido em agosto de 1969 em função de graves problemas de saúde, e Emílio Garrastazu Médici, que assumiu em 1969 e manteve-se no cargo até 1973, quando foi substituído por Geisel.

Apesar da brevidade dos dois principais governos, os anos de 1964-1973 são marcados pela homogeneidade política e pela continuidade quanto ao modelo predominante da política econômica. A troca dos generais-presidentes não incorreu em profundas alterações da política econômica.

Segundo Jennifer Hermann (2005), o modelo de política econômica formulada pelos ministros da Fazenda (Octávio Gouveia de Bulhões) e do Planejamento (Roberto Campos), ainda

durante do governo de Castelo Branco, foi seguido, sem grandes desvios, até 1973. Assim, predominaram como pontos centrais da agenda econômica o combate gradual à inflação, a expansão das exportações e a retomada do crescimento.

Para que possa ser entendida a continuidade das linhas centrais da política econômica, torna-se necessário estabelecer suas vinculações com o cenário político construído a partir de 1964. Diante da forte repressão às manifestações da sociedade civil, do esvaziamento político do Congresso e da fragilidade partidária (após o Ato Institucional nº 2 passaram a existir somente dois partidos: a Aliança Renovadora Nacional - ARENA e o Movimento Democrático Brasileiro - MDB), as determinações da política econômica foram impostas sem grandes movimentos de contestação, nem mesmo contra o arrocho salarial a que foram submetidos os trabalhadores, uma vez que foi intensa a repressão sobre o movimento sindical. Assim, nas palavras de Hermann, "o Brasil de 1964-73 ilustra um caso de nítida ausência de correlação entre democracia e desenvolvimento e de alta correlação entre autoritarismo e reforma econômica" (HERMANN, 2005, p. 70).

Se no que se refere às linhas centrais da política econômica a continuidade é uma marca indelével, o mesmo não pode ser dito em relação ao desempenho da economia. Há, nesse quesito, dois momentos distintos: um primeiro, entre 1964 e 1967, profundamente marcado pelas tentativas de ajuste estrutural da economia com o objetivo central de controlar os elevados índices inflacionários, o desequilíbrio externo e a estagnação econômica de então. Para tal, deu-se a implementação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), caracterizado por medidas de controle de preços de inspiração ortodoxa e por reformas estruturais no sistema financeiro, tributário e nas relações de trabalho. Nesse período, destaca Hermann, o desempenho da economia brasileira oscilou de forma intensa, apesar do crescimento médio do PIB ter chegado a 4,2% ao ano. A segunda fase, de 1968 a 1973, caracterizou-se, diferentemente, por uma política econômica monetária expansiva

e por um crescimento da atividade econômica ímpar, alcançando o patamar de 11,1% ao ano. Esse elevado índice foi acompanhado pela redução dos níveis inflacionários e do desequilíbrio externo. Configurava-se, assim, o chamado “milagre econômico”.

As principais características desses distintos momentos da economia brasileira serão o objeto central de análise dessa aula. Vamos identificar os pontos centrais da agenda econômica nacional ao longo dos dois períodos, acentuar as continuidades e rupturas e analisar os mecanismos nacionais e internacionais responsáveis pela ocorrência e pela crise do “milagre”. Herança fundamental para o Governo Geisel, que se iniciou em 1974.

Governo Castelo: O PAEG e as novas orientações da política econômica

No período compreendido entre a deposição de Goulart e a posse de Humberto Castelo Branco, em 15 de abril de 1964, coube a Ranieri Mazzilli (presidente da Câmara dos Deputados) assumir como “presidente em exercício”, de acordo com o que determinava a Constituição de 1946. Tornava-se imperativo, entretanto, definir os caminhos para a escolha do próximo presidente efetivo, o que acabou por ser feito sob a condução do general Artur da Costa e Silva, que se nomeara ministro da Guerra do novo governo (era o general da ativa mais antigo no Rio de Janeiro) e passara a coordenar a formação de um Comando Supremo Revolucionário, do qual também participavam o almirante Augusto Hamann Rademaker Grünewald e o brigadeiro Francisco de Assis Correia Melo. Os poderes desses militares foram confirmados pelo presidente em exercício e, então, passaram a exigir a suspensão dos mecanismos legais para que expurgos no serviço público fossem realizados e emitiram, em 9 de abril, o primeiro “Ato Institucional”, que estabelecia que “a revolução vitoriosa legitima-se por si própria e o Congresso Nacional receberia sua legitimidade do Ato Institucional” (SKIDMORE, 1988, p. 48). Estava aberto

o caminho para o abandono da Constituição de 1946 e para a consequente eleição de um militar presidente. A 11 de abril o Congresso referendou a escolha de consenso entre os militares e elegeu, por 361 votos, contra 72 abstenções, Humberto Castelo Branco. Institucionaliza-se, assim, a ditadura civil militar no Brasil.

Em que pesem as especificidades conjunturais, as diretrizes da política econômica que vigoraram entre 1964 e 1968, podem ser, nas palavras de Octávio Ianni (1991) consideradas do mesmo gênero. Dentre seus principais objetivos e realizações, podem ser destacados os seguintes pontos: redução dos índices inflacionários, elevação das taxas de exportação dos produtos agrícolas, minerais e manufaturados; racionalização do sistema tributário e fiscal; sob controle governamental, promoção do estímulo ao mercado de capitais; incentivo à entrada de capitais e tecnologias estrangeiras; contenção dos níveis salariais, então considerados como elementos fundamentais para explicação dos índices inflacionários; estímulo à modernização da estrutura urbana; criação da indústria petroquímica; modernização das estruturas universitárias; proposição de um plano de integração nacional; criação de meios para promover a ocupação e dinamização da economia da Amazônia, entre outros (IANNI, 1991, p. 229).

Ao processo de consolidação do primeiro governo ditatorial, seguiu-se um projeto mais amplo de reforma econômica que possuía dois eixos centrais: de um lado, a execução de um plano de estabilização de preços de inspiração ortodoxa, o PAEG, e de outro, as reformas estruturais no sistema financeiro, na estrutura tributária e nos instrumentos regulatórios do mercado de trabalho. Assim, o governo reelaborou as condições de funcionamento dos mercados de capital e de regulação da força de trabalho como elementos centrais das novas orientações da política econômica pós-1964.

Cabe destacar que a possibilidade de efetivação das orientações da política econômica encontra-se diretamente relacionada ao cenário político. Em função da vigência dos Atos Institucionais, impôs-se à esfera política a hegemonia do Poder

Executivo sobre as demais instâncias institucionais. Foram diluídas as prerrogativas do Congresso Nacional e da Constituição de 1946 como instrumentos facilitadores para a execução das diretrizes econômicas, como pode ser visualizado no preâmbulo do Ato Institucional nº1, do dia 9 de abril de 1964: "A revolução vitoriosa se investe do poder constituinte".



"Política econômica ortodoxa e heterodoxa"

As características ortodoxas ficam bem evidentes quando se trata de mecanismo de política econômica. Acreditam que, para uma nação crescer, é necessário acabar com a inflação e assim possibilitar o crescimento econômico. A inflação deve ser controlada através de políticas fiscais e monetárias contracionistas, o governo deve reduzir os gastos para controlar a demanda global. Tais políticas, todavia, podem trazer consequências recessivas, e nem sempre controlar de fato a inflação.

Já na doutrina econômica heterodoxa o sistema não tende ao equilíbrio de maneira espontânea; quando ocorre, é temporário e, às vezes, imperceptível. É exaltado o papel das instituições, principalmente o Estado, como agente regulador e capaz de promover o crescimento econômico.

O Estado deve se preocupar em fazer crescer a economia, e por consequência, a inflação será controlada. As medidas relacionadas ao controle da inflação estão presentes na regulação de preços, salários, contratos e câmbio. (Disponível em <http://www.academiaeconomica.com>. Acesso em: 4 set. 2012).

Segundo Hermann (2005), o período entre 1963 e os primeiros meses de 1964 foram marcados, na esfera econômica, por um quadro de "estagflação", ou seja, estagnação da atividade econômica conciliada com elevados índices inflacionários. Assim, as novas orientações da política econômica do governo Castello Branco enfrentaram um cenário assim descrito:

Após um crescimento real médio de 8,8% ao ano no período 1957-62, o PIB brasileiro cresceu apenas 0,6% em 1963, enquanto a inflação (medida pelo IGP) elevou-se da média de 32,5% ao ano naqueles anos para 79,9% em 1963 (HERMANN: 2005, p. 71)

Diante de tal cenário, duas estratégias centrais foram construídas pela equipe econômica: a elaboração e execução de um novo plano econômico, o PAEG, e a implementação de reformas estruturais (fiscal e financeira). Tais estratégias, destaca-se, foram estruturadas tendo como ponto de partida o diagnóstico sobre o processo inflacionário que, sob a condução do então ministro do Planejamento Roberto Campos, era avaliada como sendo um desdobramento dos déficits governamentais e da contínua pressão salarial. A espiral inflacionária era alimentada pelos constantes déficits públicos, levando à expansão dos meios de pagamento que, por sua vez, sustentavam os aumentos salariais.

As orientações gerais do PAEG podem ser extraídas do documento publicado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica em novembro de 1964:

O presente Programa de Ação, dentro de seu propósito básico de estabilização, desenvolvimento e reforma democrática, estabelece as linhas gerais da política econômica a ser adotada no Brasil no período de julho de 1964-março de 1967, a qual visará à consecução dos seguintes objetivos:

a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do País, interrompido no biênio 1962-1963;

b) conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966;

c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida;

d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão de obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho;

e) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçam a continuidade do processo do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-1966 (Síntese), Documentos EPEA, nº1, Rio de Janeiro, novembro de 1965, p. 15, *apud* IANNI, 1991, p. 235).

O programa de ajuste fiscal seria sustentado pela ampliação da base de arrecadação do Estado (reforma tributária), pela redução dos gastos governamentais, pela progressiva redução dos meios de pagamento, pelo severo controle sobre a concessão de empréstimos ao setor privado e, principalmente, pelo controle governamental sobre o processo de correção salarial.

O processo de controle governamental sobre os salários teve início já nos primeiros meses do Governo Castello Branco. Sustentado pela ampliação e pelo fortalecimento do poder de intervenção garantido ao Executivo através do Ato Institucional nº1, foram iniciados uma intensa perseguição e o expurgo das lideranças sindicais, ao mesmo tempo em que os sindicatos passavam por intervenções. Objetivava-se, assim, reduzir, ou até mesmo eliminar, a possibilidade de reação diante das novas diretrizes da política salarial governamental que tinha como principal objetivo utilizar o controle dos níveis salariais como um

potentoso instrumento de controle inflacionário. O alvo inicial foi o salário do funcionalismo público. O Conselho Nacional de Política Salarial foi reestruturado e foi implementada uma nova fórmula de cálculo para os ajustes salariais: os reajustes passariam a ser anuais e teriam como base o salário real médio pago nos últimos 24 meses e haveria compensação do aumento de produtividade do ano anterior e reajustamento da inflação residual esperada no correr no ano seguinte de acordo com a previsão governamental. Embora os salários da esfera privada não tenham ficado sob a determinação dessa nova fórmula, seu crescimento real frente aos salários do funcionalismo público fez com que o Governo, em 1965, solicitasse ao Congresso a extensão ao setor privado da fórmula de reajuste salarial que já estava em vigor no setor público, no que foi plenamente atendido (SKIDMORE, 1988, p. 80-81).

O sistema financeiro brasileiro passou, também, por uma profunda reforma. Foram criados, ainda em 1964, o Conselho Monetário Nacional, em substituição à Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), com função normativa e reguladora do sistema financeiro; o Banco Central, que passou a ser o executor das políticas monetária e financeira do governo; o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que tinha no Banco Nacional de Habitação (BNH) sua instituição central e era ainda composto pela Caixa Econômica Federal, caixas econômicas estaduais, sociedades de crédito imobiliários e associações de poupança e empréstimos. Os bancos de investimento foram regulamentados, em 1966, para atuarem no segmento de crédito a longo prazo e o regime de estabilidade do emprego foi substituído pela criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), fundo formado por depósitos mensais, por parte do empregador, em nome de cada trabalhador, no valor de 8% do salário pago, que garantia às empresas a demissão do trabalhador a qualquer momento (HERMANN, 2005, p. 74-77).

Apesar das novas orientações da política econômica, a ajuda externa norte-americana só foi anunciada no final de junho, quando foi anunciado, pelo governo dos Estados Unidos,

um programa de empréstimo de U\$50 milhões dando ao governo, segundo Skidmore, grande flexibilidade em seu uso. Os empréstimos externos só começaram a ser realmente efetuados em fevereiro de 1965 quando o FMI concedeu ao Brasil, em função da ortodoxia presente no PAEG, uma linha de crédito no valor de U\$ 126 milhões, que poderia ser sacado a qualquer momento.

No que se refere aos investimentos estrangeiros privados, seus valores reduziram-se ao longo dos primeiros anos do Governo Castello Branco. Foram retomados com maior amplitude somente após 1967. Assim, entre 1964 e 1967, tanto o Banco Mundial quanto o Eximbank, destaca Skidmore, tiraram mais dinheiro do Brasil em amortizações de empréstimos, por exemplo, do que investiram. O cenário só não foi pior em função da atuação positiva do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), voltada para execução da Aliança para o Progresso.



“Aliança para o Progresso”

Idealizada por John F. Kennedy, a Aliança para o Progresso foi lançada no dia 13 de março de 1961, quando o presidente americano, num discurso em Washington, reconheceu a necessidade de integração e crescimento autossustentado para todo o continente. Meses depois, representantes de 22 países latino-americanos se reuniram no Uruguai para ratificar a chamada Carta de Punta Del Este, assinada em 16 de agosto na cidade de mesmo nome. Quase toda a América estava lá representada, à exceção do Canadá e de Cuba. A aliança esboçou uma cartilha de boas intenções em apoio à América Latina, sob a rica proteção dos Estados Unidos, interessados em conter o comunismo.

Fonte: O Globo, 17 set. 13, p. 1, edição on-line.

Se em relação ao controle inflacionário as medidas restritivas do PAEG não estavam dando resultados positivos, o custo político de tais medidas, entretanto, foi significativo.

O primeiro grande revés eleitoral do governo ocorreu já nas eleições para governador em 1965. Foram vitoriosos nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro os candidatos que fizeram duras críticas à política econômica então em vigor, respectivamente Faria Lima, Negrão de Lima e Israel Pinheiro (os dois últimos candidatos do PSD e diretamente ligados a Juscelino Kubitschek). Diante de tal derrota dos candidatos udenistas, o governo respondeu com a aprovação do Ato Institucional nº 2, em 27 de outubro de 1965, que deu ao governo a prerrogativa de abolir os partidos políticos e transformar em indiretas as próximas eleições para os cargos de presidente, vice-presidente e governador. Fechava-se, assim, o cerco aos princípios democráticos. Eram institucionalizados os mecanismos autoritários fundamentais para garantir a execução da política econômica restritiva do PAEG.



Atende ao objetivo 2

O quadro a seguir resume os principais objetivos e metas do PAEG:

INDICADOR	METAS		
	1964	1965	1966
Receita da União	15%	58%	-
Despesas da União	- 27%	42%	-
Déficit da União	- 62%	3%	-
M1* e crédito privado	70%	30%	15%
Inflação	70%	25%	10%

M1 - moeda em poder do público (papel-moeda e moeda metálica) + depósitos à vista nos bancos comerciais
 Fonte: HERMANN, 2005, p. 73.

A partir da análise da tabela, que retrata as principais metas e objetivos do PAEG, explique as principais estratégias governamentais que seriam executadas para que tais metas e objetivos viessem a ser alcançados.

Resposta comentada

O PAEG constituiu-se no plano econômico executado pelo governo de Castello Branco, sob a condução do ministro do Planejamento Roberto Campos, que tinha como principal objetivo promover a redução dos níveis de inflação através da contrição dos gastos públicos, dos índices salariais e da circulação dos meios de pagamentos. Para tal, foram restritos os investimentos governamentais, foi implementada uma nova fórmula de cálculo dos reajustes salariais que promoveu uma intensa perda do poder de compra da classe trabalhadora e foram reduzidos os empréstimos concedidos ao setor privado. Como desdobramento do PAEG, iniciou-se um período de estagnação da economia brasileira mas de controle da inflação.

O novo surto econômico: elementos constitutivos do “Milagre”

O período que se inicia com a posse de Costa e Silva, em 15 de março de 1967, foi marcado pela reformulação da equipe ministerial, que não incluiu nenhum nome remanescente do governo anterior e foi majoritariamente marcada pelo predomínio

militar. Aos civis, couberam duas importantes pastas: o Ministério da Fazenda, sob a condução de Delfim Netto, e o Ministério do Planejamento, sob a condução de Hélio Beltrão.

O novo governo assumiu sob pesadas críticas na esfera econômica: à política econômica herdada, pesava a acusação de ter promovido a ruína na indústria nacional, a submissão aos ditames norte-americanos e o empobrecimento do trabalhador. Apesar das críticas, a herança macroeconômica era favorável, uma vez que haviam sido conquistadas a redução dos índices inflacionários, a melhoria da balança de pagamentos, a redução do déficit público e a renegociação da dívida externa.

Somam-se aos problemas específicos da esfera econômica, as necessidades de ordem política que exigiam uma retomada do crescimento como meio de legitimação do regime. Assim, o programa de redução da inflação não poderia ser acompanhado pela manutenção da contenção da demanda e pela recessão.

A equipe liderada por Delfim Netto assume como meta fundamental promover o crescimento econômico e, assim, constrói um novo diagnóstico sobre a inflação que passa então a ser explicada não mais pela demanda excessiva, mas sim pelo custo elevado, crédito. Diante de tal diagnóstico, a orientação que passou a conduzir a política econômica foi o estímulo à demanda pelo afrouxamento do crédito como forma de promover o desenvolvimento rápido sem pressões inflacionárias através do aumento do crescimento *per capita*, da expansão do emprego, da redução das desigualdades entre indivíduos e regiões e do equilíbrio monetário (SKIDMORE, 1988).

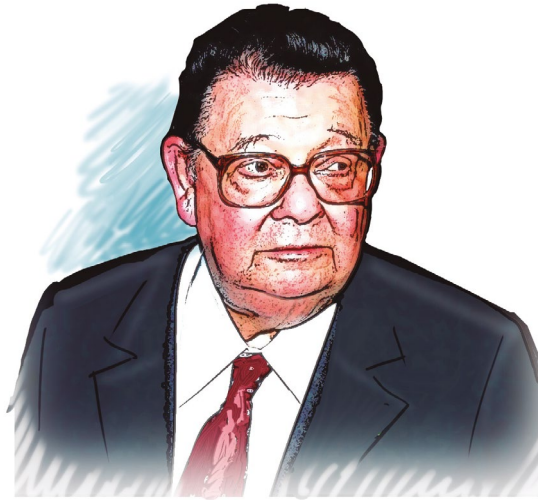


Figura 8.2: Delfim Netto.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/14/Delfim_Netto.jpg

Para viabilizar tal estratégia, já em março de 1967 ocorreu uma significativa injeção de crédito na economia e o controle sobre a inflação passou a ser buscado através do controle sobre os preços. Em dezembro de 1967 foi aprovado um decreto que estabeleceu que todos os aumentos de preços ficariam condicionados à aprovação governamental. Para tal, foi criado aquele que seria um dos mais importantes instrumentos de intervenção governamental sobre a economia: o Conselho Interministerial de Preços (CIP), que se transformou no órgão central de formulação da política econômica.

Se no que se refere ao diagnóstico inflacionário houve uma alteração significativa, o mesmo não pode ser dito em relação à política salarial. Assim como ocorrido no governo anterior, também agora se consolidou uma intensa política governamental de intervenção sobre a questão salarial, já que a lei de reajuste salarial implementada anteriormente passou a ser, agora, por tempo indeterminado. As perdas salariais seriam, no discurso governamental, reduzidas pela correção do resíduo inflacionário, o que, de fato, não impediu a brusca redução do poder de compra da classe trabalhadora.

O novo diagnóstico inflacionário e a manutenção do controle sobre os reajustes salariais acabaram por definir as bases da nova orientação da política econômica: abertura ao crédito e arrocho salarial. Constituíam-se, dessa forma, as bases do chamado "Milagre Econômico".

Plano Estratégico de Desenvolvimento: as novas estratégias governamentais

Implementado a partir de julho de 1967, o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) possuía duas orientações centrais: a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação. Para tal, apresentava como principais estratégias a busca pelo crescimento econômico através da promoção do aumento de investimentos em setores diversificados, a diminuição da área de atuação do setor público, o crescimento do setor privado, a expansão do comércio exterior e o aumento da oferta de emprego (LAGO, 1992).

Segundo documento publicado pelo Ministério do Planejamento, o PED promoveria a aceleração do crescimento do ritmo de desenvolvimento econômico através das seguintes estratégias: i) melhor utilização da capacidade produtiva existente; ii) expansão da quantidade e melhoria da qualidade dos fatores de produção mediante a intensificação dos investimentos nos setores prioritários; iii) aperfeiçoamento dos métodos de produção; iv) fortalecimento dos recursos humanos. Em uma fase posterior, a manutenção do ritmo de crescimento do produto nacional igual ou superior a 6% ao ano, seria garantida pela elevação das taxas de investimento para níveis próximos a 20% do produto. Os investimentos governamentais deveriam concentrar-se nos setores infraestruturais, como energia, transporte e comunicação, na siderurgia, mineração, habitação, saúde, educação e agricultura como forma de evitar uma pressão excessiva sobre o setor privado e garantir, ao mesmo tempo, a progressiva redução da participação do setor público no investimento global (LAGO, 1991, p. 235-236).

Segundo Hermann (2005), o ano de 1967 pode ser considerado, assim, um momento de inflexão da política econômica brasileira: os déficits do Governo começam a ser reduzidos e as correções salariais continuaram a ser regidas pela legislação de 1966, que tomava como referência a inflação estimada pelo Governo e a inflação efetiva. A principal inovação, todavia, reside na condução da política monetária já que a restrição da liquidez foi progressivamente substituída pela expansão do crédito paralela ao controle dos preços.

O período entre 1968 e 1973, desta forma, apresentou resultados distintos do período anterior: um intenso crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 9,8%, o crescimento dos meios de pagamento a uma taxa média anual de 14% e do crédito real em 17%, concentrado principalmente no setor privado. O controle sobre a inflação foi favorecido pela combinação de quatro elementos: a capacidade ociosa da economia; o controle governamental sobre preços industriais e juros; a política salarial em vigor; a política agrícola implementada subsidiada pelos financiamentos públicos e por isenções fiscais.

A execução das novas orientações da política econômica foi, nas palavras do próprio Costa e Silva pronunciadas em uma palestra da Escola Superior de Guerra (ESG) em dezembro de 1968, favorecida pelo seu poder de legislar por decreto determinado pelo mais recente Ato Institucional, o AI-5, proclamado em 13 de dezembro de 1968. Exemplo de tal cenário, pode ser encontrado na revisão tributária estabelecida por uma emenda constitucional de janeiro de 1969, que reduzia de 20% para 12% a parcela estipulada pela constituição dos impostos arrecadados e repassados aos governos estaduais e municipais (SKIDMORE, 1988, p. 182). Assim, a virada autoritária restringiria acentuadamente o debate acerca da condução da política econômica.



Ato Institucional nº 5: O AI-5, baixado em 13 de dezembro de 1968, durante o governo do general Costa e Silva, foi a expressão mais acabada da ditadura civil militar brasileira (1964-1985). Vigorou até dezembro de 1978 e produziu um elenco de ações arbitrárias de efeitos duradouros. Definiu o momento mais duro do regime, dando poder de exceção aos governantes para punir arbitrariamente os que fossem inimigos do regime ou como tal considerados. A gota d'água para a promulgação do AI-5 foi o pronunciamento do deputado Márcio Moreira Alves, do MDB, na Câmara, nos dias 2 e 3 de setembro, lançando um apelo para que o povo não participasse dos desfiles militares do 7 de Setembro e para que as moças, "ardentes de liberdade", se recusassem a sair com oficiais. Na mesma ocasião, outro deputado do MDB, Hermano Alves, escreveu uma série de artigos no *Correio da Manhã* considerados provocações. O ministro do Exército, Costa e Silva, atendendo ao apelo de seus colegas militares e do Conselho de Segurança Nacional, declarou que esses pronunciamentos eram "ofensas e provocações irresponsáveis e intoleráveis". O governo solicitou então ao Congresso a cassação dos dois deputados. Seguiram-se dias tensos no cenário político, entrecortados pela visita da rainha da Inglaterra ao Brasil, e no dia 12 de dezembro a Câmara recusou, por uma diferença de 75 votos (e com a colaboração da própria Arena), o pedido de licença para processar Márcio Moreira Alves. No dia seguinte foi baixado o AI-5, que autorizava o presidente da República, em caráter excepcional e, portanto, sem apreciação judicial, a: decretar o recesso do Congresso

Nacional; intervir nos estados e municípios; cassar mandatos parlamentares; suspender, por 10 anos, os direitos políticos de qualquer cidadão; decretar o confisco de bens considerados ilícitos e suspender a garantia do *habeas corpus*. No preâmbulo do ato, dizia-se ser essa uma necessidade para atingir os objetivos da revolução, "com vistas a encontrar os meios indispensáveis para a obra de reconstrução econômica, financeira e moral do país". No mesmo dia foi decretado o recesso do Congresso Nacional por tempo indeterminado - só em outubro de 1969 o Congresso seria reaberto, para referendar a escolha do general Emílio Garrastazu Médici para a Presidência da República (D'ARAUJO, Maria Celina. *Fatos & Imagens*. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/A15>).

Apesar das novas estratégias da política econômica conduzida por Delfim Netto, os resultados positivos da economia brasileira estiveram diretamente relacionados ao cenário internacional. Segundo Francisco de Oliveira (1977), a fase ascensional do ciclo de crescimento da economia foi garantida pela criação dos meios de pagamento internacionais, que não foram plenamente satisfeitos somente com o esforço de exportações. O caminho, assim, foi a recorrência cada vez mais intensa à dívida externa, que altera em grande escala o padrão de financiamento externo. Tal fato foi sobremaneira facilitado pela expansão do chamado "mercado de eurodólares".



Mercado de eurodólares

O tabelamento de juros, utilizado no Brasil, era uma prática comum nos anos 1960-1970.

Nos Estados Unidos, tal prática promoveu a ampliação da liquidez doméstica e estimulou a economia, que passou a registrar déficits comerciais crescentes, cuja contrapartida foi a expansão do comércio mundial e o acúmulo de reservas nos países superavitários. Juntamente com o capital americano que buscava aplicações mais rentáveis (não submetidas a tetos de juros) em outros países, esses recursos deram origem ao chamado "mercado de eurodólares", ou seja, depósitos em dólares, mantidos em bancos fora dos Estados Unidos. Parte desses recursos acabou migrando também para os países em desenvolvimento, especialmente aqueles com perspectivas de crescimento e com regimes políticos convenientes à posição americana na Guerra Fria, exatamente o caso do Brasil no período do "Milagre" (HERMANN, 2005, p. 87).

Assim sendo, a forte expansão econômica do período entre 1968 e 1973 esteve relacionada à intensa e crescente entrada de capital no país, tanto os investimentos externos diretos aplicados diretamente na produção de bens e serviços quanto os empréstimos em moeda. O "milagre", dessa forma, foi resultado da combinação entre crescimento com redução das taxas de inflação e com a eliminação dos déficits do balanço de pagamentos cuja realização esteve estreitamente vinculada a duas ordens de fatores. Em primeiro lugar, as condições econômicas e políticas favoráveis, tais como a existência de capacidade ociosa, a elevada liquidez do mercado internacional, as medidas restritivas que reduziam

a capacidade de debate e de reação da sociedade diante das determinações econômicas e, por fim, o apoio político e econômico do governo norte-americano.

Em uma segunda ordem de fatores, destaca-se a habilidade governamental em aproveitar as oportunidades conjunturais extremamente favoráveis, adotando medidas que determinaram o boom do crescimento econômico, tais como a adoção do controle de preços e salários, o tabelamento dos juros em níveis baixos e a política de captação de recursos externos que favoreceu o controle cambial e o financiamento da expansão econômica. Estes foram, em suma, os alicerces do “Milagre Econômico” (HERMANN, 2005, p. 89-90).



Atende ao objetivo 2

O documento abaixo é uma parte da entrevista concedida por Luís Inácio da Silva ao historiador Ronaldo Costa Couto, em 3 de abril de 1997. Leia-o com atenção e responda à questão a seguir.

Eu acho que a gente tem que dividir o regime militar entre a intenção dos militares que dera o golpe em 1964 e aquilo em que se transformou depois o golpe, a revolução. Pois eu acho que houve uma deformação. Agora, com toda a deformação, se você tirar fora as questões políticas, as perseguições e tal, do ponto de vista da classe trabalhadora o regime militar impulsionou a economia do Brasil de forma extraordinária. Hoje a gente pode dizer que foi por conta da dívida externa, milagre brasileiro e tal, mas o dado concreto é que, naquela época, se tivesse eleições diretas, o Médici ganhava. É o problema da questão política com as outras questões. Se houvesse eleições o

Médici ganhava. E foi no auge da repressão política mesmo, o que a gente chama de período mais duro do regime militar. A popularidade do Médici no meio da classe trabalhadora era muito grande. Ora, por quê? Porque era uma época de pleno emprego. Era um tempo em que a gente trocava de emprego na hora que a gente queria. Tinha empresa que colocava perua para roubar empregado de outra empresa. Tinha Kombi que circulava entre a Volkswagen e a Mercedes, a Ford, a Brastemp. E o peão ficava sabendo: "Olha, a Ford tá pagando tanto". O cara ia na empresa, pedia a conta, e ia pra Ford. Passava a perua na porta da Brastemp, tinha lá quinhentos caras, procurando, as placas na porta da empresa eram do tamanho dessa parede aqui. "Precisa de torneiro, soldador". Era um negócio maluco a oferta de emprego. Então passava na fábrica e perguntava: "Quanto que estão pagando aí? Nós pagamos tanto". Era a época do pleno emprego, do milagre brasileiro (COUTO, 1999, p. 117, *apud* FAUSTO, Boris. *Trabalho urbano e conflito social (1890-1920)*. Rio de Janeiro: Difel, 1977, p. 217).

Na entrevista do ex-presidente Luis Antônio Lula da Silva pode ser identificado um aspecto importante da política econômica do período do "Milagre Econômico", o pleno emprego, que teria conferido ao Governo Médici um amplo apoio popular.

A partir das informações apresentadas sobre as bases constitutivas do "Milagre", explique os elementos que possibilitaram o intenso crescimento econômico no período entre 1968 e 1973.

Resposta comentada

As bases do "Milagre" começaram a ser construídas a partir do novo diagnóstico sobre o processo inflacionário brasileiro apresentado pela equipe liderada por Delfim Netto, que chegou ao poder no governo Costa e Silva. A partir de então, a busca pelo crescimento foi conduzida pela abertura do crédito e o controle da inflação pelo tabelamento dos preços e salários. As elevadas taxas de crescimento, refletidas no aumento da oferta de empregos, foram

garantidas, também, pela conjuntura internacional de aumento de liquidez que favoreceu os investimentos estrangeiros e o acesso governamental a novas formas de financiamento, principalmente através do endividamento.

Os limites estruturais do “Milagre Econômico”

Um dos elementos constitutivos do processo de retomada da acumulação no período pós-1964 foi a substantiva liquidez do mercado internacional no período entre 1962 e 1973. Assim, havia capital estrangeiro disponível para investimentos diretos dos países centrais, favorecendo o desenvolvimento do setor industrial brasileiro. Soma-se a tal fato a possibilidade de ampliação dos prazos de pagamento dos empréstimos e de diminuição das taxas de juros. Nesse quadro, ampliou-se o grau de dependência do processo de desenvolvimento brasileiro diante das multinacionais.

Foi justamente em função desse elevado grau de dependência frente às multinacionais e do peso que o financiamento externo possuía no processo de desenvolvimento nacional que começam a se delinear os elementos que demonstraram a fragilidade das bases do “Milagre”. O ponto inicial de tal processo pode ser localizado na primeira crise internacional do petróleo, ocorrida entre 1973 e 1974, desencadeada pela reação dos países árabes membros da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), que aumentaram o preço do produto em mais de 300% em reação ao apoio norte-americano a Israel durante a Guerra do Yom Kippur. Tal crise, assim, reduziu sobremaneira a disponibilidade de capital estrangeiro, minguando as fontes de financiamento para o país e promovendo o encarecimento dos preços dos produtos importados e a elevação das taxas de juros internacionais que, em função do elevado endividamento brasileiro, trouxe consequências devastadoras sobre a economia nacional.

O cenário acima descrito assumiu contornos ainda mais sombrios em função da necessidade premente de novos investimentos para repor máquinas e equipamentos obsoletos como forma de manter o elevado nível de acumulação de capital e de desenvolvimento industrial. O próprio jogo das forças econômicas e sociais no país, entretanto, não facilitava uma saída para a crise. Em primeiro lugar, destaca Sônia Mendonça (1986), porque o aumento do custo do capital financeiro externo elevava o custo dos investimentos em geral. Em seguida, porque a alternativa encontrada para a falta de recursos estrangeiros foi o mercado interno que, em consonância com o cenário internacional, também elevou suas taxas de juros. Soma-se a tais elementos a impossibilidade de recorrer a arrochos ainda mais intensos dos salários, uma vez que já a partir de 1974 a classe trabalhadora não só demonstrava sinais de esgotamento como também iniciava uma nova fase do sindicalismo, capitaneado pelos metalúrgicos de São Bernardo, cujo eixo girava em torno da abolição da intervenção estatal nas questões do trabalho, principalmente no que se refere à lei salarial que garantia ao Governo o estabelecimento dos índices de reajustes (MENDONÇA, 1986, p. 84-85).

Os eixos norteadores da política econômica do Governo Geisel estiveram condicionados não só pelo quadro internacional descrito, mas também por algumas peculiaridades da agenda político-econômica de então. A primeira delas se refere especificamente à subordinação dos ditames econômicos às exigências políticas. Na formação de uma equipe ministerial híbrida, ficou clara a precedência para o equilíbrio político sobre a nitidez da rota econômica. No Ministério do Planejamento foi mantido João Paulo dos Reis Velloso, o mesmo dos anos de "milagre" do Governo Médici. Na Fazenda, porém, assumiu Mário Henrique Simonsen. O embate entre o "crescimento a qualquer custo" do primeiro e o "ajuste contracionista" do segundo, marcou não só o quinquênio do Governo Geisel como também definiu os rumos da política econômica após a posse de Figueiredo.

Soma-se ao hibridismo da equipe ministerial, o desconhecimento ou total desconsideração pelas autoridades brasileiras das novas restrições mundiais. Em que pese a nova conjuntura econômica pós-crise mundial do petróleo, predominou entre os principais partícipes do Governo Geisel a defesa da manutenção do padrão de crescimento do governo anterior como forma de afastar qualquer movimento de crítica que pudesse vir a colocar a distensão “lenta, gradual e segura” em risco.

Nessa perspectiva, Dionísio Carneiro (1992) aponta que, diante do Governo, apresentavam-se duas claras opções: uma primeira que passaria pela desvalorização do câmbio e pela alteração dos preços relativos como forma de sinalização dos novos custos das exportações. Aqui, a demanda seria contida para impedir que o superaquecimento herdado do regime anterior transformasse o choque de preços relativos em inflação permanentemente mais elevada. O desdobramento de tal opção seria a recessão. Na outra ponta, estava a possibilidade de ajuste da oferta com crescimento mais rápido através da realização de forma mais gradual e calibrada do ajuste de preços relativos enquanto houvesse financiamento externo abundante. Esse caminho desembocaria na inflação e na política de subsídios.

Diante dessas duas propostas, representadas respectivamente pelo Ministério da Fazenda (Mário Henrique Simonsen) e pelo Ministério do Planejamento (João Reis Veloso), o resultado das eleições de 1974 fortaleceu a ideia do crescimento a qualquer custo e o recuo da tentativa de contenção da demanda. A partir de então, a condução da política econômica de curto prazo esteve sobre determinada pela remoção dos controles dos preços (levando à inflação), oficialização de uma regra para a correção monetária (abriu caminho para a especulação), intervenção no grupo financeiro Halles (desembocou no aumento de financiamento de liquidez aos bancos para amenizar os efeitos da quebra do quarto maior banco comercial do país) e pela revisão da lei salarial como forma de pôr fim ao arrocho salarial.



Eleições de 1974

Nas eleições de 1974, o MDB praticamente dobrou sua representação na Câmara dos Deputados: das 364 cadeiras, conquistou 165 (possuía 85); a ARENA caiu de 223 para 199. Embora a ARENA tivesse obtido a maioria dos votos para deputados federais, com 11,87 milhões contra 10,95 milhões, essa margem empalidecia em comparação com as eleições de 1970, quando o partido oficial ganhou 10,9 milhões contra 4,8 milhões. No Senado, a representação do MDB subiu de sete para 20, enquanto a ARENA caiu de 59 para 46. Na votação para senador, o MDB fez 14,6 milhões de votos contra 10 milhões da ARENA. (LAMOUNIER; CARDOSO, 1975).

Nesse quadro que então se desenhava, o II Plano Nacional de Desenvolvimento clarifica a subordinação dos objetivos de estabilização às metas de longo prazo. Concretiza, assim, a vitória da SEPLAN sobre a proposta de controle da expansão creditícia do Ministério da Fazenda.

A concretização do principal objetivo do II PND, a substituição do carro-chefe da acumulação, ou seja, o setor de bens de consumo duráveis, pelo setor de bens de produção, sob orientação das empresas estatais, esbarrou em dois grandes obstáculos: a definição de um novo setor industrial a ser contemplado pelos benefícios do Estado não era uma questão apenas econômica, uma vez que poderia alterar a correlação de forças no interior do pacto de poder. Assim, destaca Sônia Mendonça (1986), para desestimular o Departamento III (setor de bens de consumo

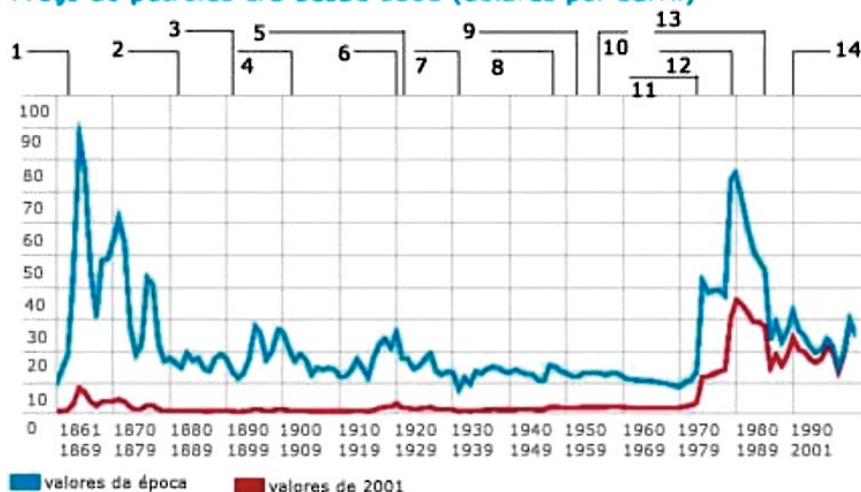
duráveis), o Governo procurou desviar dele os recursos financeiros disponíveis, deslocando-os para projetos megalômanos nas áreas de siderurgia, hidrelétrica, química básica e minérios. Para frear o consumo de bens duráveis e reduzir o capital de giro no setor, o Estado utilizou-se de mecanismos como a restrição do crédito direto ao consumidor e a transferência para o BNDE dos fundos de poupança, gerando intensas reações. Em segundo lugar, havia a conjuntura internacional carente de recursos que poderiam ter financiado esse novo projeto governamental. Por fim, o Plano continha um obstáculo de ordem espacial: a definição geográfica dos novos polos industriais implicaria privilegiar regiões distintas do núcleo dinâmico da acumulação capitalista no Sudeste. A esses fatores, conclui Sônia Mendonça, deveria ser acrescida a grave situação interna do país promovida pela especulação do mercado financeiro, que ampliou a dívida interna do Governo e promoveu uma ascensão meteórica do patamar inflacionário. (MENDONÇA, 1986, p. 86-87). Estavam assim apontados os limites estruturais da manutenção do grau de acumulação da economia brasileira do período 1968-1973. O esgotamento do “Milagre” era inexorável. O descontrole sobre os rumos da economia deixaram uma pesada herança para os anos 1980, a chamada “década perdida”.



Atende ao objetivo 3

A partir da análise do gráfico a seguir, acerca da evolução histórica do preço do petróleo, relacione os dados presentes com a crise do “Milagre Econômico” a partir de 1973.

Preço do petróleo cru desde 1861 (dólares por barril)



- | | |
|--|--------------------------------|
| 1-Boom da Pensilvânia | 8-Reconstrução no pós-guerra |
| 2-Início das exportações russas | 9-Perda do suprimento do Irã |
| 3-Início das exportações da Sumatra | 10-Crise de Suez |
| 4-Descoberta de Spindletop, Texas | 11-Guerra do Yom Kippur |
| 5-Crescimento da produção Venezuelana | 12-Revolução Iraniana |
| 6-Medo de escassez nos EUA | 13-Introdução do preço Netback |
| 7-Descoberta de campos no leste do Texas | 14-Iraque invade o Kuwait |

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Historico_petroleo.jpg

Resposta comentada

Um dos pilares de sustentação do intenso nível de desenvolvimento econômico brasileiro no período entre 1968 e 1973 foi a disponibilidade de investimentos externos que acabaram por financiar o processo de acumulação de capital interno. Diante das debilidades da economia nacional, o governo brasileiro recorreu de forma cada vez mais constante aos financiamentos

externos, tanto na forma de investimento direto quanto na forma de empréstimos. A elevação do preço do petróleo em 1973 pelos países-membros da OPEP desencadeou um processo de escassez de capital externo e de elevação das taxas de juros. Diluía-se, assim, um dos pilares de sustentação do “Milagre”.

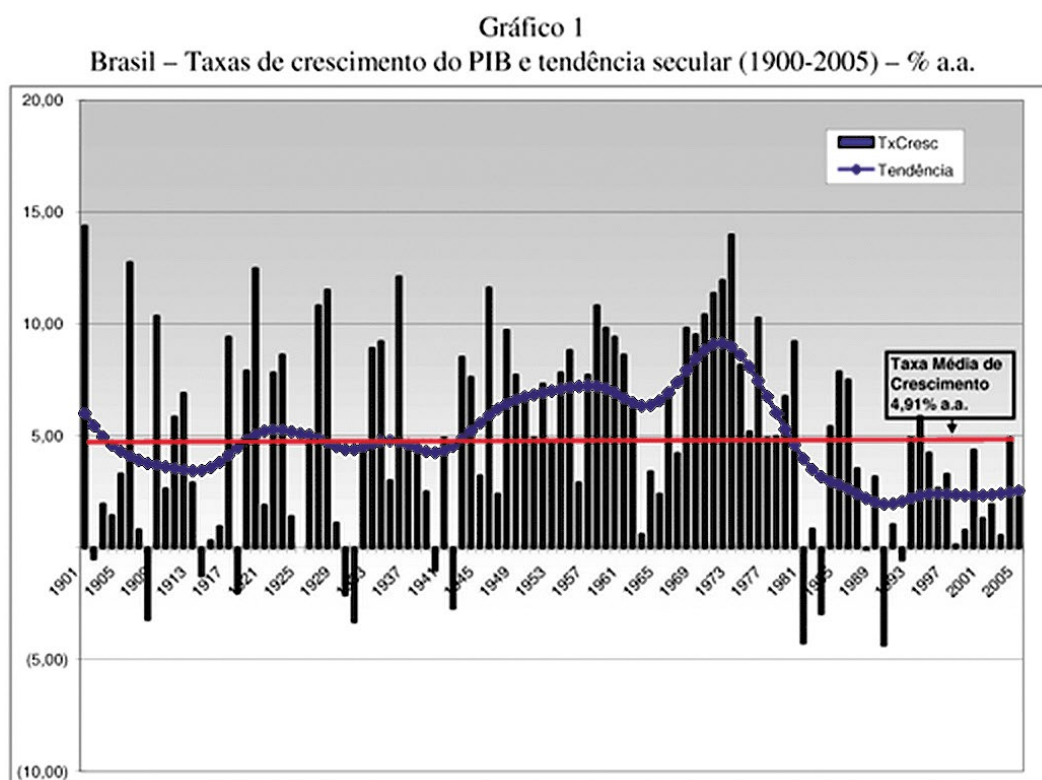
CONCLUSÃO

Apesar dos níveis de crescimento da economia brasileira no período entre 1968 e 1973, a herança de tal projeto de desenvolvimento foi sentida por longos anos. O custo da opção pelo crescimento a qualquer custo acabou por desencadear o descontrole inflacionário e por elevar os níveis da dívida externa a patamares astronômicos. Diante do processo de abertura lenta, gradual e segura desencadeado pelo Governo Geisel, a crise econômica acabou por se constituir em mais um instrumento de instabilidade. Ao descontrole das finanças públicas, somou-se a revitalização dos movimentos sociais. Agora, não bastava mais “fazer o bolo crescer”. Era fundamental dividi-lo, realização que a ditadura civil militar não concretizou.

Atividade final

Atende aos objetivos 1, 2 e 3

A partir da análise do gráfico abaixo, analise os elementos explicativos para os dados referentes às taxas de crescimento do PIB brasileiro no período entre 1965 e 1979.



Fonte: IPEADATA

Resposta comentada

Os baixos níveis de crescimento da economia brasileira durante a década de 1960 começam a ser revertidos a partir de 1969, quando se consolidou um novo diagnóstico acerca da inflação e houve uma reorientação da política econômica. O crédito passa a ser liberado e o Governo recorre cada vez mais ao capital externo para financiamento do desenvolvimento industrial. O controle da inflação passa a ser feito através do intenso controle governamental sobre os preços e os salários. Esse quadro passa a ser revertido na segunda metade da década de 1970, a partir do esgotamento interno das possibilidades de financiamento do desenvolvimento e da escassez internacional de capital. Soma-se a tal cenário, o fortalecimento do movimento sindical que passou a contestar abertamente o achatamento salarial dos trabalhadores.

RESUMO

A ditadura civil militar que chegou ao poder após a destituição do presidente João Goulart, através do golpe na madrugada de 31 de março de 1964, inicia o processo de reestruturação da política econômica já nos seus primeiros momentos. A primeira iniciativa ocorreu com o PAEG, que diagnosticava a inflação como fruto do desequilíbrio das contas públicas. A política recessiva, sustentada pelos aparatos repressivos do Governo, manteve-se em vigor até a posse de Delfim Netto como ministro da Fazenda em 1969. A partir de então, o acesso ao crédito foi liberado e ampliaram-se sobremaneira os investimentos estatais. Como forma fundamental de financiamento do desenvolvimento econômico, o Governo recorreu cada vez mais aos investimentos externos, elevando o endividamento e consolidando a dependência da manutenção do crescimento econômico às oscilações da conjuntura internacional.

A crise do petróleo de 1973 demonstrou a fragilidade do chamado "Milagre Econômico" e desencadeou uma profunda crise que o Governo Geisel não conseguiu resolver. À década de 1980, foi legada uma intensa crise econômica.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, será trabalhado de forma mais detalhada um assunto que nesta aula que agora se encerra foi visto apenas de forma introdutória: o primeiro "choque do petróleo" e o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND). Serão apresentados os elementos constitutivos da crise do petróleo e suas relações com as reorientações da política econômica nacional.

Aula 9

O primeiro “choque do petróleo” e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)

Pedro Henrique Pedreira Campos

Metas da aula

Apresentar os efeitos da crise internacional da economia capitalista da década de 1970 no Brasil e analisar as novas orientações da política econômica da ditadura em função da redefinição do cenário externo.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. identificar as principais características da crise do capitalismo mundial de 1973 e seus efeitos sobre a economia brasileira, tendo em vista o modelo de desenvolvimento posto em prática até então;
2. examinar a reorientação das políticas públicas em função da deterioração do cenário econômico externo, no início da década de 1970, reconhecendo o novo modelo de acumulação, implantado a partir de 1974;
3. reconhecer as disputas políticas e econômicas entre diferentes grupos sociais no Brasil, que levaram ao parcial abandono da estratégia de desenvolvimento, inaugurada no Governo Geisel, bem como o encaminhamento da política econômica a partir de então.

Pré-requisito

Para acompanhar a aula, o aluno deve ter conhecimento do que foi estudado na aula anterior da presente disciplina, ou seja, deve compreender as bases do chamado “Milagre Econômico” brasileiro, conhecendo em especial quais eram os principais sustentáculos daquele modelo de acumulação. Além disso, é importante ter em mente a dinâmica política da ditadura e todo o processo de lenta abertura do regime político, tal qual foi visto no curso de História do Brasil IV.

INTRODUÇÃO

Vimos na aula passada como, entre 1968 e 1973, a economia brasileira teve o seu período histórico de maior crescimento contínuo da História, com taxas de expansão do Produto Interno Bruto (PIB) que superavam os dois dígitos e que caracterizaram o chamado "Milagre" brasileiro. Esse período, relativamente prolongado de expansão econômica, teve como base principal a repartição disciplinada da renda, na forma de um duro arrocho salarial para os trabalhadores. Para dar embasamento a essa política, o governo ditatorial reprimia os sindicatos, perseguia lideranças operárias, proibia as greves e cooptava as representações dos trabalhadores com alguns benefícios, como o financiamento para a casa própria através do Banco Nacional de Habitação (BNH).

O modelo de desenvolvimento, posto em prática nesse período, tinha grande semelhança com o inaugurado na gestão Kubitschek, na segunda metade dos anos 1950. Isso porque ele era centrado no desenvolvimento industrial, com especial posição legada ao setor produtor de bens de consumo duráveis, como automóveis e eletrodomésticos. Esse ramo industrial, o chamado Departamento III da indústria, era controlado na economia brasileira principalmente por empresas multinacionais, oriundas dos centros dinâmicos do capitalismo internacional. Assim, o modelo era dependente dos capitais estrangeiros e o Governo, para dar base para o desenvolvimento da indústria, realizava investimentos em projetos de infraestrutura e expandia a atuação das empresas estatais. Para dar suporte ao volume crescente de investimentos, o governo brasileiro tomava empréstimos, privilegiando os obtidos no exterior, que tinham ótimas condições de juros e rolamento do pagamento até 1973.

Assim, o modelo de desenvolvimento intrínseco ao "Milagre" era altamente dependente do cenário externo, ao requerer investimentos de empresas com matrizes no exterior e também de empréstimos obtidos principalmente junto a fontes de

financiamento internacionais. O modelo mostrava-se sustentável até o início da década de 1970, devido ao bom cenário econômico mundial vivido até então. No entanto, as condições da economia capitalista internacional iriam se modificar radicalmente a partir de 1973, inviabilizando a permanência desse modelo.

A crise da economia capitalista internacional de 1973 e o Brasil

A economia capitalista internacional teve um longo período de prosperidade entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a década de 1970. Desde 1947 até 1973, as economias capitalistas do mundo tiveram seguidas taxas de crescimento econômico, ancoradas nas novas condições institucionais, estabelecidas para o pós-guerra, como o sistema de conversão das moedas nacionais com o dólar e o novo papel assumido pelo Banco Mundial (o Bird) e o FMI. A economia norte-americana, que correspondia a aproximadamente metade da economia e da indústria mundial ao final da Segunda Guerra, permaneceu como líder do sistema econômico mundial, porém novos polos dinâmicos projetaram-se nas áreas mais tensas da guerra fria, por incentivo dos próprios Estados Unidos. A economia japonesa e a da República Federal Alemã (a Alemanha Ocidental) emergiram como importantes sócias dos EUA na liderança do capitalismo internacional, em detrimento das antigas potências coloniais - França e Grã-Bretanha.

Nesse novo ciclo de expansão das economias capitalistas no mundo, algumas modificações ocorreram no padrão de acumulação e na divisão internacional do trabalho. Com as novidades tecnológicas, advindas da guerra e do período anterior, o combustível das economias industriais deixou de ser preferencialmente o carvão, como acontecia desde a Revolução Industrial nos séculos XVIII e XIX, e passou a ser o petróleo. Ao contrário da antiga fonte de energia, o petróleo não tinha as suas principais e mais ricas jazidas nos próprios territórios

das economias industriais. No século XIX, as principais nações industrializadas do mundo, como Inglaterra, França e Alemanha, sustentaram seu crescimento com exploração de hulha (carvão mineral) em suas próprias reservas nacionais. Já o petróleo tinha suas principais jazidas alojadas no Oriente Médio e em algumas regiões da América, da África e da Ásia. Assim, a elevação do seu uso pelas economias industriais levou à formação de um sistema logístico internacional, com fluxo permanente dos países produtores, em especial os situados no Oriente Médio, para as economias mais industrializadas, em particular os Estados Unidos, as economias da Europa Ocidental e o Japão.



Figura 9.1: Hulha.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Coal_bituminous.jpg

A exploração do produto era feita por grandes companhias internacionais, sediadas nos Estados Unidos e nos países europeus. Até as décadas de 1950 e 1960, essas empresas tinham controle sobre as reservas exploradas nos países produtores e pagavam

reduzidas taxas aos governos locais, como contrapartida pela exploração da riqueza. Nos anos 1960, foram feitas nacionalizações na produção de óleo nos países produtores e, apesar da manutenção das atividades das multinacionais em alguns desses países, a determinação dos preços e da quantidade produzida passou a ser centralizada nos governos locais, e não mais nas empresas estrangeiras.

A exploração do produto cresceu seguidamente nas décadas de 1950 e 1960, e a influência sobre os países com maiores reservas era motivo para desentendimentos e conflitos no seio da Guerra Fria e também para disputas regionais. A grande demanda internacional levava à exploração de jazidas cada vez mais profundas, sendo necessários equipamentos mais sofisticados e caros para sua exploração. A produção estava no limite da capacidade instalada das empresas e dos equipamentos de exploração no início dos anos 1970. Diante dessa situação, nos primeiros anos dessa década, os preços da matéria-prima já eram ascendentes no mercado internacional, tendo eles dobrado de 1970 a 1973.

Em 1973, estourou uma nova guerra, opondo o Estado de Israel a seus vizinhos árabes no Oriente Médio. A guerra do Yom Kippur, vencida pelos israelenses, levou à imediata reação dos países árabes, com a majoração dos preços do petróleo exportado. Ao longo do ano de 1973, o preço médio do barril de petróleo foi de aproximadamente US\$ 3 no mercado internacional para US\$ 12. As causas para tal elevação não estão apenas no conflito árabe-israelense, mas no aumento do custo de sua produção e também no controle da produção e do preço do gênero sob os Estados dos países produtores, o que foi obtido nas décadas anteriores.

A elevação dos preços do petróleo teve consequências imediatas para a economia internacional. Países não produtores e dependentes da importação de óleo tiveram problemas em suas contas externas e alguns deles aplicaram medidas de racionamento e limitação do uso dos derivados da matéria-prima. Foram feitas pesquisas em busca de novos campos e investimentos para a obtenção de maior eficiência com o uso do petróleo. Os países mais dependentes, como o Japão e as nações europeias, foram os mais aplicados na busca de automóveis econômicos no consumo de gasolina e na procura de novas fontes de energia alternativas ao combustível fóssil.

Mais do que as consequências específicas no que tange ao consumo e ao preço do petróleo, a elevação dos preços do produto levaram a uma redefinição da economia capitalista internacional. O primeiro choque do petróleo teve efeitos em outros ramos econômicos e detonou uma crise sistêmica do capitalismo mundial. Após o longo ciclo de aproximadamente 25 anos (1947-1973) de expansão das economias capitalistas do mundo, o sistema econômico internacional entrou em marcha mais lenta a partir de 1973, acumulando duas décadas - 1970 e 1980 - de recessão e baixo crescimento. O que se viu foi uma crise geral do capitalismo que foi muito além da dinâmica em torno dos preços e do consumo do petróleo.

As consequências da crise, inaugurada em 1973, foram diversas, sendo que algumas delas afetaram diretamente o Brasil. A elevação do preço do petróleo levou para o alto o preço de outras matérias-primas e produtos básicos, gerando uma alta geral dos preços nos mercados internacionais. O que se deu a seguir foi um período de baixo crescimento e até decréscimo das economias, o que vinha associado à alta dos preços, no que se chama comumente de "estagflação".

A crise gerou também uma retração dos fluxos da economia internacional, com estagnação e até redução do comércio internacional e recuo também nos fluxos de investimentos e

empréstimos. O crédito, que antes era farto e barato no mercado internacional, passou a ser escasso e caro. Antes do abalo de 1973, era comum obter empréstimos a longo prazo e taxa de juros com valores abaixo da inflação - ou melhor, negativas - nos principais mercados do mundo. Após o choque, houve uma crise geral de liquidez, com elevação das taxas de juros e dificuldade para obtenção de financiamentos no sistema internacional. Paralelo a isso, os centros dinâmicos de relativa liquidez no mercado mundial sofreram um certo deslocamento. Os Estados Unidos, que eram os principais credores do mundo até 1973, perderam lugar para os países árabes, inundados de dólares - os chamados petrodólares - com as vendas do petróleo mais caro, e para os países europeus, com seus eurodólares, acumulados com exportações para os norte-americanos desde a década de 1950.



David Falconer / Administração Nacional de Arquivos e Registros dos EUA

Figura 9.2: Durante a crise do petróleo, muitos postos de gasolina foram abandonados nos Estados Unidos e usados para outros fins. Na foto, o posto tornou-se uma igreja.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/9f/Potlatch_gas.jpg

A crise da economia capitalista internacional teve efeitos diretos e imediatos sobre o Brasil, tanto no que diz respeito à elevação dos preços do petróleo, como em seus outros efeitos.

No ano de 1973, a economia brasileira chegou à posição de 8ª maior do mundo, sendo uma das maiores consumidoras de petróleo do planeta. No país, o combustível fóssil era usado para geração de energia e também para o uso de automóveis. Aproximadamente 80% de todo o petróleo usado no Brasil era importado e a grande dependência do produto estrangeiro teve fortes efeitos sobre a balança comercial, que passou da sua posição histórica predominantemente superavitária para um forte déficit já em 1974. Os gastos com importações passaram a ser dominados pelo petróleo e seus produtos derivados. O novo ministro da Fazenda a partir de 1974, Mário Henrique Simonsen, esperava uma diferença de US\$ 1,5 bilhão entre as importações e as exportações, mas a diferença acabou chegando à casa dos US\$ 4,5 bilhões (GASPARI, 2003). O ex-ministro Delfim Netto reclamava que os países produtores do artigo básico haviam instituído um imposto sobre a economia nacional.

Apesar do forte efeito do choque do petróleo sobre as contas externas brasileiras, o Governo permaneceu em uma política de subsídio ao preço do produto, de modo a garantir baixos preços para consumidores e industriais, protegendo o lucro privado. Assim, os preços praticados pela *Petrobrás* não acompanharam os valores internacionais e a empresa chegava a vender o litro do produto refinado mais barato que o litro do petróleo comprado. O Brasil tinha o querosene de avião mais barato do mundo após 1973, e aviões comerciais de todo o mundo vinham ao país com tanques de combustível praticamente vazios para enchê-los nos postos dos aeroportos nacionais (GASPARI, 2003).

Mais do que os efeitos diretos sobre o preço do petróleo, a economia brasileira sofreu com os efeitos colaterais da crise capitalista internacional. Como vimos, o modelo de acumulação, praticado até 1973, era altamente dependente da liquidez internacional, na forma de investimentos das empresas multinacionais e dos empréstimos a baixo custo por entidades financeiras estrangeiras privadas e multilaterais, como o Bird e o

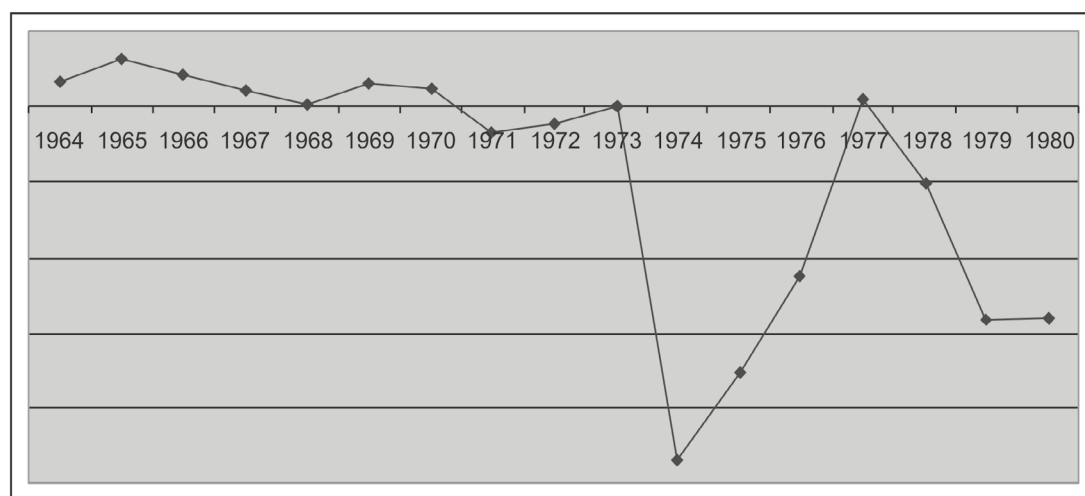
BID. Os investimentos das transnacionais estrangeiras estancaram-se após a crise, e sua presença, mesmo sem investimentos, era onerosa para as contas externas nacionais, visto que essas empresas enviavam remessas de lucro para o exterior e traziam equipamentos e materiais comprados fora do país. Por outro lado, as novas condições para empréstimos no mercado internacional eram altamente negativas, com dificuldades para obtenção de credores, além de termos não tão favoráveis como anteriormente, com períodos de amortização e quitação menores e também juros mais elevados. O problema era que as agências públicas e privadas brasileiras estavam altamente endividadadas, em função dos empréstimos tomados anteriormente, e não havia recursos disponíveis para o pagamento imediato dos débitos que venciam. Assim, a solução encontrada era a aquisição de novos empréstimos no mercado internacional em condições mais desfavoráveis. Após 1979, com o segundo choque nos preços do petróleo e a alta dos juros oficiais nos Estados Unidos, as condições para administração da dívida pública brasileira se tornaram ainda mais problemáticas.

Enfim, a crise da economia capitalista internacional não apenas feriu o modelo energético brasileiro, ao elevar o valor do petróleo, principal combustível que fazia girar a indústria nacional. A crise, com sua retenção dos créditos e dos fluxos de investimentos, pôs em xeque o modelo de desenvolvimento posto em prática ao longo do "Milagre", visto que esse era associado e dependente dos centros dinâmicos da economia capitalista internacional. A ação diante do novo cenário deveria então substituir de alguma forma essas duas fontes estrangeiras para a economia brasileira: a fonte de energia e a de recursos para financiamento.



Atende ao objetivo 1

Gráfico 1: Curva do saldo da balança comercial brasileira entre 1964 e 1980:



Fonte: IPEADATA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 3 maio 2012.

Examine atentamente o Gráfico 1, que mostra a curva do saldo entre exportações e importações por parte da economia brasileira entre 1964 e 1980, e explique o motivo da queda brusca da balança comercial, a partir de 1974.

Resposta comentada

O primeiro choque do petróleo de 1973 afetou diretamente os países consumidores dessa matéria-prima, levando a desequilíbrios em suas contas externas. Esse foi o caso do Brasil, que naquele momento dependia majoritariamente do óleo importado. Com o encarecimento dessas importações, a balança comercial brasileira passou a ter amplos déficits após 1974, chegando a perdas acumuladas de US\$ 4,5 bilhões naquele ano.

A resposta à crise - a estratégia de desenvolvimento de 1974

Logo que as novas condições do cenário internacional começaram a se desenhar, deu-se uma vigorosa discussão entre economistas, ministros e especialistas, acerca dos possíveis caminhos abertos para o país. Alguns intelectuais, como os liberais Eugênio Gudin e Roberto Campos, defendiam uma estratégia de desaquecimento para a economia brasileira, com retenção do crédito, dos salários e políticas de austeridade, de modo a levar a economia brasileira para a recessão, acompanhando a tendência internacional. No polo oposto, representantes de ramos da produção defendiam uma estratégia que não abandonasse a política expansionista para a economia nacional.

Em meio a essas discussões, foi feita a transição de governos. A gestão de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) foi substituída pela de Ernesto Geisel, na forma como ocorriam as sucessões na ditadura brasileira, com escolha do nome do presidente pela cúpula das Forças Armadas e confirmação dessa seleção por parte do Congresso Nacional, controlado pela ARENA. O novo presidente e sua equipe resolveram adotar a segunda opção em relação à resposta à crise internacional, mantendo a economia brasileira em marcha forçada. A estratégia, adotada em 1974, era a de manter altas taxas de crescimento econômico, a partir de novas condições. Para corporificar

esse projeto, foi criado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), com grande ação pública e midiática em torno de seu lançamento. O documento tinha em vista expor de certa forma a diretriz das políticas estatais a partir de então e também interferir positivamente para o governo nas eleições legislativas daquele ano. O plano tinha números que não traziam metas convenientes com um cenário internacional adverso, mas que indicavam o rumo das políticas estatais a partir de então. Trazia, por exemplo, o objetivo de manter a taxa de crescimento do PIB nos cinco anos seguintes em 10% anualmente. Com esse e outros números ousados diante do ambiente externo desfavorável, o novo ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, assim respondeu a um jornalista que lhe interrogou o que ele achava do plano: “Eu não leio obras de ficção” (GASPARI, 2003). O ministro referia-se à sua discordância em relação a certos aspectos do projeto, que havia sido mais fruto de formulações das agências do Ministério do Planejamento, conduzido por João Paulo dos Reis Velloso.

A proposta da estratégia de 1974 era ser uma ação reativa diante da crise internacional. O Governo buscava, nas palavras de Roberto Campos, manter a “legitimidade pela eficácia” (PRADO; EARP), ao garantir altas cifras de expansão do PIB como condição para continuidade da sustentação política do regime ditatorial. Para isso, previa-se que o Estado cumpriria a função que antes era relegada ao setor externo. Ao invés de empréstimos e investimentos de agências estrangeiras, o próprio governo brasileiro iria ampliar seus investimentos e manter o nível de expansão da atividade produtiva do país. Para isso, o Governo aumentou a dívida pública ao tomar sucessivos empréstimos junto a entidades brasileiras e também estrangeiras, principalmente dos novos centros internacionais de liquidez na Europa e no Japão. Os instrumentos para manutenção dessas altas taxas de investimentos eram as empresas estatais, que faziam grandes projetos para continuidade da expansão do setor industrial doméstico.

Como o modelo de acumulação, centrado no setor de bens duráveis, havia se exaurido, o Governo tomou a estratégia de centrar esforços na área de bens de produção. Ao longo do "Milagre", a expansão de certos setores industriais foi tão acelerada que a economia brasileira voltou a importar produtos intermediários e bens de capital produzidos no país, dada a exaustão da capacidade doméstica de produção. A estratégia estatal a partir de 1974 era substituir essas importações, com a produção no país de artigos que ainda eram importados e de outros que voltaram a ser importados, no período Médici. Assim, autores inspirados pelas ideias da Cepal, como Carlos Lessa (1988) e Antônio Barros de Castro (1985) entendem a estratégia de desenvolvimento, colocada no II PND como o último ciclo de industrialização por substituição de importações da história nacional. A ideia de limitar importações era contrabalançar os efeitos negativos que a alta dos preços do petróleo no mercado internacional haviam gerado para as contas externas brasileiras. Dessa forma, produzindo internamente o que fora importado ao longo do "Milagre", o Governo conseguiria reduzir o déficit na balança comercial e, com saldos comerciais, obter moedas estrangeiras para pagar os débitos externos existentes.

Outra dimensão da estratégia estatal do Governo Geisel era dotar o país das tecnologias mais avançadas no mundo de então. Inserido em um projeto de transformação do país em uma potência internacional, foram tomadas medidas para o controle do conhecimento tecnocientífico em áreas como a energia nuclear, a química e petroquímica, a informática, as telecomunicações e a indústria bélica. Dentro de cada uma dessas áreas, veio à tona um ou mais projetos específicos, com vista ao controle das tecnologias de ponta, vigentes no mundo de então. Alguns deles tinham também como objetivo a substituição de importações e o uso de formas de energia alternativas ao combustível fóssil. Além disso, muitos desses projetos ficaram sediados no novo estado do Rio de Janeiro, que, em 1975, foi fundido com a federação da Guanabara. O novo estado tinha, nos termos do II PND, a função

de ser o polo de inovação científica e tecnológica nacional. A busca desses novos conhecimentos e financiamentos deu-se a partir de convênios e acordos com países europeus e com o Japão, dada a dificuldade maior de obter tecnologias junto aos Estados Unidos e também em vista do deslocamento dos polos mundiais de liquidez para esses novos centros.

Barter trade, ou comércio de escambo, é o termo que se dá para o comércio entre duas nações, feito sem a troca direta de moeda, mas por troca de mercadorias ou serviços. Após o choque do petróleo de 1973, essas operações passaram a ser comuns nas transações externas brasileiras, dado que havia no país escassez de moedas estrangeiras para pagar a compra de produtos, como o petróleo. Assim, foram estabelecidas diversas relações comerciais, usando esse mecanismo, sendo um caso emblemático o das transações econômicas Brasil-Iraque, nas quais a Petrobrás adquiria o óleo do país e em troca pagava em moeda nacional empresas brasileiras que exportavam ou prestavam serviços no Iraque.

Para combater diretamente os saldos negativos na balança comercial, o Governo assumiu uma estratégia de limitar importações e incentivar novos ramos de exportação. Produtos que eram importados passaram a ser alvo da atuação estatal com o incentivo de incrementar a produção doméstica e limitar ou eliminar a dependência das compras no exterior. Algumas mercadorias foram, nesse momento, alvos de barreiras comerciais, com limitação plena de importação, como foi o caso dos microcomputadores, inseridos na política nacional de informática, e dos automóveis, cuja compra no exterior passou a ser proibida em 1976. O objetivo era substituir importações nos produtos industriais e os resultados foram alcançados nos Governos Geisel e Figueiredo: em 1974, 11,9% das importações eram de artigos manufaturados, sendo elas 6,9% em 1979 e 3,5% em 1984 (CASTRO, 1985).

Na outra ponta, o Governo incentivava a exportação de produtos manufaturados, incluindo aí os armamentos. A ideia era vender, principalmente para países periféricos, artigos industriais, produzidos no Brasil, de modo a reverter os déficits na balança comercial. Essas políticas tiveram resultados significativos, com a elevação anual de 14,2% das vendas externas de produtos industrializados entre 1974 e 1978, quando as exportações totais elevavam-se anualmente em 5%. Dentro dessa estratégia, ganharam força na política externa brasileira as relações com países do chamado Terceiro Mundo, em especial na América do Sul, na África e no Oriente Médio. Com os países produtores de petróleo, o Brasil realizava o chamado **barter trade**, no qual trocava diretamente o petróleo dessas nações por produtos básicos e industrializados brasileiros, como suco de laranja, automóveis, armamentos ou então serviços, como obras de engenharia.

Para reduzir a dependência do petróleo estrangeiro, o governo brasileiro investiu em projetos que usavam fontes alternativas de energia. Um caso conhecido foi o programa Pró-álcool, que era voltado para a produção de combustível para automóveis através do etanol da cana-de-açúcar, substituindo ou associando-se ao uso de gasolina. A medida insere-se também no plano governamental de atuação e domínio das tecnologias químicas de ponta no cenário internacional.

Para reduzir a dependência brasileira em relação ao petróleo na geração de energia elétrica, o Governo Geisel desenvolveu um programa de construção de usinas hidrelétricas e aumentou a prioridade para grandes empreendimentos no setor, como a central elétrica de Itaipu. Paralelo a isso, o governo brasileiro investiu na tecnologia nuclear, ao assinar em 1975 o Acordo Brasil-Alemanha, que visava instalar várias centrais term nucleares no país, de modo a gerar eletricidade para as demandas domésticas.



Acordo Brasil-Alemanha

O acordo de cooperação na área nuclear entre o Brasil e a República Federal Alemã foi estabelecido em 1975 e previa a construção a longo prazo de até oito usinas nucleares no Brasil, com assessoria técnica e equipamentos oriundos da Alemanha Ocidental. A usina de Angra II é fruto direto do acordo, que previa também a aquisição da tecnologia completa para enriquecimento e reprocessamento de urânio, conhecimento básico para a geração de energia elétrica e também para a construção da bomba atômica. Devido a essa brecha, os governos norte-americano e soviético foram radicalmente contra o acordo e os Estados Unidos tomaram providências no sentido de inviabilizá-lo, sem sucesso.



Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/61/Kernkraftwerk_Angra.jpg

No bojo das revisões das políticas estatais, também na área de transportes, as diretrizes governamentais tiveram uma inflexão em relação ao período Médici. Enquanto no período do “milagre” o modelo rodoviário brasileiro foi reafirmado, com a construção de várias estradas, inclusive grandes projetos na Amazônia, no período Geisel a tendência pendeu para as ferrovias. Os investimentos em estradas de ferro elevaram-se ao mesmo tempo em que declinavam os recursos drenados para a construção de rodovias, levando à inversão de uma prioridade estatal que remontava à década de 1950. Dentro desse marco, foi montado um grande projeto, a Ferrovia do Aço, que seria uma nova ligação das jazidas de minério de ferro de Minas Gerais até as usinas siderúrgicas de Volta Redonda (CSN) e Cubatão (Cosipa). O projeto, muito audacioso e custoso em função dos altos padrões de velocidade projetados, acabou semiabandonado nos anos seguintes, sendo finalizado de maneira incompleta e modificada apenas em 1989, no período Sarney.

A Ferrovia do Aço, apesar de se inserir na lógica da substituição do uso de rodovias e de combustíveis fósseis (o projeto original previa que seus trens circulariam apenas com tração movida a energia elétrica), era parte também do projeto de substituição de importações de artigos siderúrgicos. Ao dotar de mais velocidade a via de suprimento de matérias-primas às principais usinas de aço nacionais, o projeto visava reverter uma tendência que ocorreu durante o "Milagre" brasileiro. Em função das altas taxas de expansão industrial entre 1968 e 1973, as empresas brasileiras voltaram a importar aço de outros países, dada a saturação da capacidade doméstica de produção. Assim, inserido no II PND estava um projeto de autossuficiência de aço, o que tinha como meio a expansão das antigas centrais siderúrgicas e a implantação de novas, como a usina de Tubarão, no Espírito Santo, feita em convênio com capitais japoneses, após a visita de Geisel àquele país.

Outros metais estavam contemplados nos planos governamentais. Alguns **não ferrosos** também eram importados sistematicamente e grandes projetos foram feitos no setor, em especial no de alumínio. No início da década de 1970, foram descobertas grandes reservas minerais na Amazônia paraense, com destaque para a bauxita e o minério de ferro. Em função disso, foi criado o projeto Grande Carajás, voltado para a exploração das ricas jazidas de bauxita no Pará. Através da energia, ofertada por uma grande usina hidrelétrica local, a de Tucuruí, a matéria-prima seria processada e escoada pela estrada de ferro Carajás até os portos do Pará e do Maranhão. O projeto mereceu grande ímpeto e prioridade por parte do Governo, sendo mantido mesmo quando dos cortes e supressões nos orçamentos das estatais, a partir de 1976.

Também outros bens de produção tiveram suas metas e planos específicos. Políticas setoriais foram montadas para produtos, como: cimento, fertilizantes, químicos, petroquímicos, celulose, papel, máquinas e equipamentos, de modo a limitar a importação desses produtos e criar a possibilidade de sua exportação. Assim,

Metais não ferrosos:

Denominam-se metais não ferrosos os metais que não contêm ferro, como o cobre, o chumbo, o bronze e o alumínio. Esses artigos têm importância para a indústria moderna, fornecendo produtos para a indústria alimentícia, de construção, dentre outras. Já os metais ferrosos são o ferro-gusa, o aço, o ferro forjado, dentre outros, também bastante relevantes para o funcionamento das economias contemporâneas.

as diretrizes da política econômica do período visavam preencher as lacunas na pirâmide industrial brasileira, fortalecendo o setor de bens de capital e gerando a autossuficiência nacional nesses ramos.

Na própria área de petróleo, houve ações importantes. A *Petrobrás* era, até então, voltada principalmente para atuação em refino, indústria e distribuição, fazendo poucas pesquisas na área da exploração. Com o choque do petróleo, os estudos por novas fontes nacionais de óleo voltaram a ganhar força e, em 1974, foram descobertos os primeiros campos da matéria-prima na bacia de Campos. A partir de então, a estatal brasileira passou a concentrar seus esforços na prospecção e exploração dessas reservas submarinas, de modo a ampliar a oferta doméstica de petróleo. Apesar da exploração demandar altas tecnologias, construção de plataformas para além-mar e ser em geral custosa, os altos preços do produto no mercado internacional viabilizavam e tornavam rentável a exploração dessas jazidas.

Os resultados da estratégia de 1974 para o setor industrial foram positivos, em especial nos primeiros anos do Governo Geisel, quando o II PND estava a todo o vapor. A indústria de transformação cresceu anualmente 7,1% entre 1974 e 1980 e, nesse mesmo período, o setor de bens de capital expandiu-se 8,5% ao ano. Do ramo de bens de produção, grandes empresas emergiram para o núcleo dinâmico da economia nacional, como os grupos Villares, Romi e Bardella, organizados, com outros empresários, na Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base (**Abdib**). O nível de investimentos também foi mantido alto, através da ação das estatais tradicionais, como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), *Petrobrás* e *Eletrobrás* e das estatais criadas em governos anteriores da ditadura, como a *Telebrás*, formada em 1972, e a *Embratel*, de 1965. Além disso, novas empresas públicas foram criadas nesse período, como a *Portos Brasileiros Sociedade Anônima* (*Portobrás*), que centralizava a administração dos portos públicos brasileiros em uma única companhia, e a *Siderbrás*, nova estatal que agremiava todas as companhias

Abdib:

A Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base (**Abdib**) foi fundada em São Paulo em 1955 e reúne empresários do setor da indústria pesada e de bens de produção. A associação depois foi renomeada e hoje é conhecida como Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base, mantendo a mesma sigla. A entidade privada tem um poder empresarial e político muito forte, agremiando grandes empresas nacionais e estrangeiras que atuam no país, nos setores de energia elétrica, siderurgia e metalurgia, petróleo, química e petroquímica, álcool e alcoolquímica, papel e celulose, cimento, mineração, indústria ferroviária, naval e de bens de produção por encomenda.

siderúrgicas estatais do país, como CSN, Usiminas e Cosipa. A formação bruta em capital fixo, índice que é um termômetro do nível de investimentos, alcançou a cifra de 24% do PIB em 1975, nível inédito e bastante elevado. No entanto, contingências fiscais e a arrancada da dívida pública dificultaram a continuidade desse modelo de desenvolvimento, que acabou revisado e parcialmente abandonado na segunda metade do Governo Geisel.



Atende ao objetivo 2

2. Leia a seguir alguns trechos do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Com ele,

o Brasil se empenhará [...] em cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento.

[...] [P]rincipais campos de atuação:

- consolidação de uma economia moderna, mediante a implantação de novos setores, a criação e a adaptação de tecnologias;
- ajustamento às novas realidades da economia mundial;
- nova etapa no esforço da Integração Nacional;
- Estratégia de Desenvolvimento Social, orientado no sentido de: 1) garantir a todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos de renda real; 2) eliminar, no menor prazo, os focos da pobreza absoluta (II Plano Nacional de Desenvolvimento *apud* CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 30)

A partir desses trechos do documento do II PND, identifique e analise a presença de termos e conceitos que indicam uma influência das ideias da Cepal sobre sua elaboração.

Resposta comentada

Diversas influências das ideias cepalinas podem ser encontradas no II PND e nas políticas adotadas durante o Governo Geisel. Além de ser um verdadeiro e ambicioso projeto de industrialização por substituição de importações – uma das ideias matrizes da Comissão Econômica –, a influência da organização multilateral ficou expressa nos termos adotados no documento do II PND. Noções como as de desenvolvimento e subdesenvolvimento e a relevância dada ao domínio das tecnologias são exemplos que evidenciam o prestígio que as ideias da Cepal tinham dentre agentes presentes no Governo Geisel.

As disputas dentro do aparelho de Estado e o abandono parcial da estratégia de 1974

Apesar da força do II PND nos anos de 1974 e 1975, o Governo fez um balanço e uma revisão no plano e em seus projetos em 1976 e nos anos seguintes. Diante do nível de endividamento, gerado por aquela política da grandiosidade e alto custo de vários projetos nele inseridos, e das críticas, bem como da oposição no interior do próprio Governo, os objetivos contidos na estratégia de desenvolvimento de 1974 foram parcialmente abandonados. O orçamento público e das estatais sofreu diversos contingenciamentos e cortes foram feitos em programas de investimento governamental. Para alguns autores, como Carlos

Lessa (1988), a decisão significou o abandono do plano e a reorientação das políticas estatais. No entanto, alguns projetos do II PND continuaram intocados ou apenas com pequenos cortes, sendo mantidos vários programas previstos, o que levou Castro (1985) a relativizar a afirmação de Lessa. O que se viu parece ter sido um abandono parcial e seletivo do projeto de 1974, com redefinição das prioridades governamentais e aceitação da inviabilidade financeira do projeto como um todo.

O nível de endividamento público teve grandes e sucessivos aumentos a partir do abalo internacional de 1973. A dívida externa brasileira já vinha crescendo até o choque do petróleo, tendo ela triplicado entre 1966 e 1973. No entanto, a partir da crise internacional de 1973, a alta dos juros e a retração da liquidez no mercado internacional levaram à disparada da dívida externa, que triplicou novamente até 1978. Para dar conta dos projetos do II PND, o Governo emitia títulos de dívida pública, como as Letras do Tesouro Nacional (LTN's) e Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN's). O programa de investimentos mostrou-se insustentável com a progressão das dívidas interna e externa, levando o Governo a determinar revisão e cortes nos programas estatais.

Paralela à alta do endividamento público, crescia no período a inflação, com reajustes nos preços básicos e em todos os setores da economia. A escalada dos preços prejudicava principalmente os trabalhadores, que viam o poder de compra de seus salários ser corroído, o que se tornou mais um ingrediente para a sua crescente organização e atuação coletiva. A inflação seguiu crescendo em toda a segunda metade da década de 1970, chegando aos três dígitos no ano de 1980. O que se afigurava então para a economia brasileira era a combinação de alto endividamento, estagnação e inflação elevada e crescente, o que acabou sendo o cenário no qual se desdobrou o processo de transição política da ditadura para o novo regime constitucional.

Além das dificuldades para a administração do II PND, o Governo Geisel teve de lidar com uma forte e crescente insatisfação de determinados segmentos do empresariado em relação aos termos do plano de desenvolvimento e, depois, em relação ao seu abandono parcial. Como o projeto de 1974 previa uma reorientação dos setores que seriam priorizados pelas políticas governamentais, grupos antes privilegiados pelas ações estatais mostraram descontentamento com as novas diretrizes políticas.

Um exemplo disso foi o setor automobilístico, um dos mais favorecidos pelas políticas públicas na economia brasileira, desde 1955. Com a crise econômica internacional de 1973 e as dificuldades para manutenção do modelo pautado na produção de automóveis e consumo de derivados do petróleo, o governo brasileiro passou a reservar uma posição relativamente secundária para esse ramo industrial, em favor dos setores de bens de produção e de alta tecnologia. As montadoras multinacionais, instaladas no Brasil, reagiram, criticando o programa de incentivo à produção de álcool combustível e a redução dos orçamentos voltados para a construção de rodovias. Assim, o presidente da Volkswagen, Wolfgang Sauer, já em setembro de 1974, demonstrou descontentamento com o II PND e as novas políticas estatais: “ou sou um bobo ou está tudo errado entre nós e o governo” (LESSA, 1988).

A insatisfação empresarial não se resumiu ao setor associado das montadoras, mas a boa parte do empresariado, sediado em São Paulo. Estes criticavam os novos projetos localizados em regiões afastadas do território nacional, além dos incentivos dados a grupos de regiões periféricas do país, como os do Rio Grande do Sul, do Nordeste e outras localidades. As determinações de reserva de mercado e critérios de similaridade para impedir importações eram também motivos de reclamação por parte de alguns setores. Da mesma forma, nos incentivos governamentais, à internacionalização e exportação por parte das empresas, as pequenas e médias companhias reclamavam da preferência dada aos grandes grupos e certos empresários protegidos pelo Governo.

Apesar dessas críticas, a maior queixa dos empresários dizia respeito ao avanço das empresas públicas na economia. As estatais ganharam nesse momento não só força para atuar em novos projetos de sua especialidade, como também se ramificaram para novos ramos e áreas dominadas pela atuação privada. Assim, desde 1974, foi organizada nas fileiras empresariais a campanha "Contra a estatização", divulgada nas edições do jornal *O Estado de São Paulo* e na revista *Visão*. A campanha ganhou força com a adesão de importantes pensadores, como Eugênio Gudim, que endossou as propostas das reclamações dos empresários. As críticas mais cerradas davam-se sobre a ampliação das áreas de atuação das estatais, conforme explicou o empresário Cláudio Bardella: "É preciso que o governo defina com urgência as regras do jogo, delimitando o campo de atuação das empresas estatais e privadas" (GASPARI, 2004). Apesar da queixa vinda de um empresário industrial, do setor de bens de produção, a reclamação mais forte vinha dos setores financeiro e bancário, que temiam uma extensão da atuação do BNDE e maior concorrência dos bancos públicos com os privados.

As críticas empresariais às políticas estatais acumularam-se nos primeiros anos da gestão Geisel até virar oposição a partir de 1977. O evento que marcou essa ruptura foi a demissão neste ano do ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes, típico representante da burguesia industrial paulista e, além disso, assimilado como "ultranacionalista" pelo presidente da República (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997). A queda de Severo foi emblemática porque, para além da justificativa alegada de crítica ao ex-presidente Médici em uma situação pública, ele foi substituído na pasta da Indústria por um empresário do setor bancário e típico representante do empresariado baiano, Ângelo Calmon de Sá. A troca de um industrial paulista na pasta do setor por um banqueiro de uma região periférica da economia brasileira deu força aos grupos que se queixavam do Governo e acabou formando uma oposição empresarial ao Governo Geisel e à ditadura, reunida em torno de Severo Gomes, que abandonou a ARENA e entrou no MDB, reforçando a oposição ao regime.

A adesão a Severo não foi plena dentro do empresariado, pelo contrário, foi limitada, mas acabou mostrando desentendimentos e fraturas dentro desse grupo social. Os conflitos entre setores e grupos do empresariado brasileiro avolumaram-se a partir de então e acabaram se relacionando ao processo de transição política. As fileiras dos empresários descontentes com as políticas estatais foram se avolumando e novos projetos alternativos ao que era posto em prática foram criados, mostrando um grupo social heterogêneo e não unido. O pacto político que dava sustentação ao regime foi desfeito e o processo de transição deu-se em meio a intensos conflitos políticos entre grupos e frações da sociedade e do empresariado.

No final do Governo Geisel, o II PND era mantido apenas em alguns ramos restritos do projeto original e, mesmo assim, com recursos e investimentos limitados. A dívida externa era crescente e cada vez mais difícil de ser gerida, assim como a alta dos preços, sendo que a prioridade das políticas estatais se deslocava da ênfase do desenvolvimento industrial para a administração da dívida pública e da inflação. As taxas de expansão do produto interno eram decrescentes e a crise econômica ampliava a crise social vivida principalmente pelas camadas menos favorecidas da população. Esta era cada vez mais organizada e mobilizada, promovendo greves e atos espontâneos, como quebra-quebras em trens, ônibus e canteiros de obras. Por outro lado, a classe empresarial, antes contente com o Governo e as políticas estatais, mostrava-se agora fracionada em diversos grupos e com críticas e grupos de oposição ao Governo e ao regime político então vigente.



Atende ao objetivo 3

3. Leia atentamente os trechos do *Primeiro Documento dos Empresários*, formulado por empresários do ramo industrial de bens de capital, ligados à Abdib, em 1978:

Estamos convencidos de que o sistema de livre iniciativa no Brasil e a economia de mercado são viáveis e podem ser duradouros se formos capazes de construir instituições que protejam os direitos do cidadão e garantam a liberdade. [...]

[...] [Faz-se necessário um] programa de investimentos públicos em infraestrutura urbana [...] [para solucionar] as carências gritantes em matéria de saúde, saneamento básico, habitação, educação, transportes coletivos urbanos e de defesa do Meio Ambiente [...] [e que] terá um poderoso efeito dinamizador sobre a indústria de bens de produção, levando à absorção de sua capacidade ociosa e, em seguida, reativando os investimentos privados e proporcionando a criação de empregos na proporção exigida pelo crescimento demográfico. [...]

[S]ó há um regime capaz de promover a plena explicitação de interesses e opiniões, dotado ao mesmo tempo de flexibilidade suficiente para absorver tensões sem transformá-las num indesejável conflito de classes - o regime democrático.

(Primeiro documento dos empresários *apud* MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação monopolista e crises no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 100-2)

Analisando o manifesto, aponte qual a posição dos empresários que subscreveram o referido documento em 1978, qual o projeto nele embutido e como os seus interesses específicos inserem-se neste.

Resposta comentada

Os empresários do setor da indústria de bens de produção, reunidos na Abdiid e que redigiram em 1978 o documento transcrito, mostravam seu descontentamento com o encaminhamento das políticas estatais, nos últimos anos do Governo Geisel, revelando sua crítica e oposição ao regime vigente. Eles propunham a superação da ditadura e a adoção de um sistema democrático, defendendo também um projeto de desenvolvimento baseado no mercado interno e com forte ênfase na implementação de uma infraestrutura que atendesse à questão social emergente naquele momento, com ativação das atividades de suas empresas. Assim, no projeto defendido por esses empresários estavam associadas as ideias de redemocratização do país à implementação de um plano de desenvolvimento que favorecia diretamente as suas próprias empresas.

CONCLUSÃO

O II PND, apesar de não ter sido implementado como um todo, teve alguns resultados importantes no tocante a determinados projetos, gerando a substituição de importação de certos produtos e setores industriais. Porém, talvez a maior consequência do plano e de seu abandono parcial tenha sido o acirramento das contradições no seio da classe dominante e entre as diferentes classes da sociedade brasileira, levando a conflitos intensos que marcaram o processo de transição política no país. Essa transição ocorreu em meio a uma grave crise econômica e social legada parcialmente pela própria estratégia de 1974.

Atividade final

O próprio fortalecimento do capital nacional, repetidamente enfatizado no II PND, seria apenas o primeiro momento de uma Estratégia que aponta a Nação-Potência. [...]

A opção em matéria energética melhor que outras ilustra a ideia de que o II PND fez da "crise do petróleo" a justificativa para a proclamação serena e não traumática do projeto de potência, nascido no interior do aparelho do Estado.

(LESSA, Carlos. *Estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Brasília: Funcep, 1988, p. 23; 105)

Analise a leitura do II PND feita por Carlos Lessa, explicando como ele entende a estratégia de desenvolvimento de 1974.

Resposta comentada

Carlos Lessa tem a leitura de que o II PND era um projeto de país-potência, que seria implementado através do fortalecimento do Estado, das empresas nacionais e com a obtenção das tecnologias de ponta. Tratava-se da expressão do projeto do Brasil potência, forjado pelos militares e posto em prática pela ditadura, sendo essa política mais uma continuação de um projeto do "Brasil Grande", que remontava ao período do "Milagre" do que uma ruptura com o modelo de desenvolvimento do período Médici.

RESUMO

A crise da economia capitalista internacional de 1973 afetou diretamente a economia brasileira, ao gerar desequilíbrios nas contas externas do país por conta da elevação do preço do petróleo e, sobretudo, por ter colocado em xeque o modelo de desenvolvimento do Governo Médici, dependente de recursos obtidos no mercado internacional. O II PND era uma resposta à crise e ao mesmo tempo uma estratégia de desenvolvimento que pretendia manter altas taxas de crescimento econômico através da atuação do Estado, principalmente através dos investimentos das empresas estatais, em substituição à liquidez internacional que dava suporte ao modelo anterior. O padrão de acumulação era deslocado do Departamento III, produtor de bens de consumo duráveis, para o Departamento I, dos bens de capital, visando substituir importações nesse ramo e garantir a redução do déficit nas relações comerciais exteriores. Por conta dos gastos elevados com os custos e os investimentos previstos pelo II PND, da manutenção de um cenário exterior desfavorável e das críticas de setores do empresariado, o plano foi parcialmente abandonado, o que tensionou ainda mais conflitos e disputas no interior dos grupos dominantes que davam suporte ao regime. Junto com a crise econômica que se abateu sobre o país, foi desfeito o pacto político que dava sustentação ao regime, levando setores empresariais para a oposição ao regime, o que se deu também em meio à emergência das classes subalternas organizadas.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, veremos o desenrolar da crise econômica e social do final dos anos 1970 e ao longo da década de 1980, processo este que se relacionou à transição do regime político.

Aula 10

Inflação e crise
econômica: os
anos 1980, a
“década perdida”

Monica Piccolo

Metas da aula

Apresentar as principais características da política econômica dos anos 1980, destacando as rupturas e continuidades entre as linhas condutoras da economia nacional no último governo militar, o governo do General João Baptista Figueiredo, e do primeiro governo civil após duas décadas de ditadura: o governo de José Sarney.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. descrever as principais linha condutoras da política econômica implementada ao longo do último governo militar sob o comando do General Presidente João Baptista Figueiredo (1979-1985);
2. reconhecer o processo de negociação da dívida externa brasileira na década de 1980 e seu papel na definição da política econômica.
3. identificar as características centrais da política econômica do primeiro governo civil eleito indiretamente após 21 anos de ditadura civil militar, marcada pela instabilidade política e econômica e pela sucessão de planos econômicos.

Pré-requisito

Para acompanhar esta aula, será importante retomar os estudos da disciplina História do Brasil IV, principalmente a Aula 14 - "A economia brasileira no neoliberalismo: crise econômica e reformas institucionais", na qual foram trabalhados, ainda que de maneira introdutória, os elementos que compuseram o quadro de crise econômica da chamada "década perdida". Também será importante que sejam retomados os conteúdos trabalhados na Aula 15 - "Abertura política e democracia: história e historiografia", focada na dimensão política do fim da ditadura civil militar no Brasil. Assim, retomar os estudos sobre os novos partidos políticos e movimentos sociais, surgidos nas lutas de oposição à ditadura militar e na campanha pela abertura política e também sobre o contexto da campanha das "Diretas Já" será de fundamental importância para que os ditames da política econômica brasileira da década de 1980 possam ser plenamente compreendidos.

INTRODUÇÃO

Nas aulas anteriores, você aprendeu que a deposição do então presidente João Goulart por um golpe militar levou a uma profunda alteração na condução da política econômica brasileira. No entanto, os 21 anos de regime civil militar não foram marcados por uma homogeneidade da política econômica. As orientações iniciais, presentes no PAEG, foram sustentadas pela aprovação dos atos institucionais que garantiram ao Governo Castelo Branco impor uma orientação econômica marcada por medidas recessivas para controlar a inflação e por um intenso achatamento dos níveis salariais da classe trabalhadora.

O período que se inicia com a posse de Costa e Silva, em 15 de março de 1967, tem na figura de Delfim Netto seu maior expoente. A política recessiva anterior deu lugar à defesa do crescimento a qualquer custo, viabilizada pela injeção de crédito na economia. O cenário internacional favorável e a entrada maciça de capitais externos favoreceram a conquista de níveis de crescimento que levaram o período a ser conhecido como "Milagre brasileiro". No entanto, o elevado grau de dependência frente às multinacionais e o peso que o financiamento externo possuía no processo de desenvolvimento nacional corroem as frágeis bases do "Milagre". A partir de 1974, tem início não só o longo processo de distensão como também o esgotamento do modelo de crescimento vigente desde os anos 1950: o modelo de industrialização por substituição de importações, sob o comando do Estado e sustentado pelo endividamento externo.

No Governo Figueiredo, destaca Hermann (2005), é possível distinguir três momentos específicos: o biênio 1979/1980 conciliou a manutenção de elevadas taxas de crescimento com o descontrole inflacionário e a deterioração das contas públicas e externas que apontavam para o esgotamento do projeto implementado no Governo Geisel (II PND). Os anos 1981/83 que confirmaram o cenário que já se desenhava no período anterior, principalmente

o desequilíbrio no balanço de pagamentos e fiscal e o aumento vertiginoso da inflação. Contribuem para o cenário de intensa instabilidade do momento, o turbulento processo de negociação da dívida externa brasileira com os organismos internacionais. Nos dois anos seguintes, a despeito da curta recuperação em 1984, o quadro econômico do Governo Sarney foi pontuado ora por sucessos efêmeros, ora por retumbantes fracassos dos planos econômicos. À instabilidade política e às sucessivas alterações nos principais agentes responsáveis pela política econômica, seguiram-se planos econômicos que não conseguiram conquistar aquele que era seu principal objetivo: o controle dos níveis inflacionários. Serão estes, então, os temas da aula que agora se inicia.

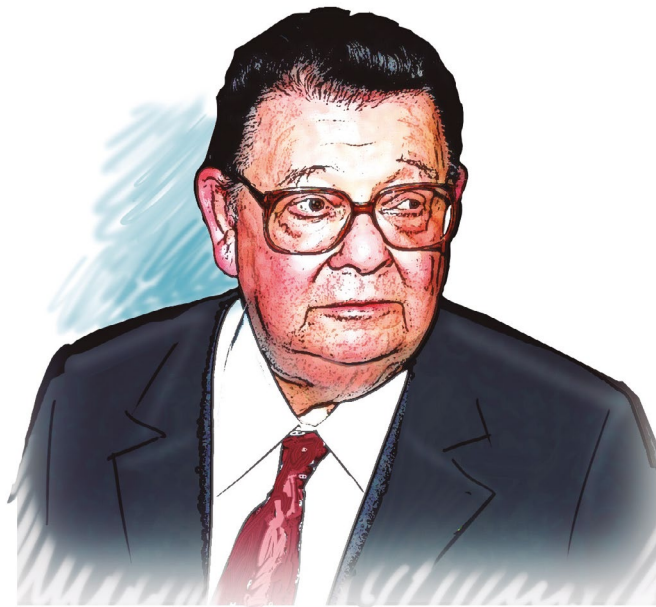


Figura 10.1: Delfim Netto.

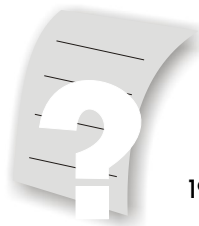
O caso da ditadura civil militar: a política econômica do Governo Figueiredo (1979-1985)

Com a composição ministerial do Governo Figueiredo, a opção pelo ajuste fiscal baseado no corte de investimento e controle da dívida externa pareceu que iria, enfim, transformar-se em linha condutora da política econômica governamental. Mário Henrique Simonsen - que havia comandado o Ministério da Fazenda durante o Governo Geisel -, assumiu a SEPLAN (Secretaria de Planejamento), a presidência do Conselho Monetário Nacional e a supervisão das atividades da Secretaria da Receita Federal e do Conselho Interministerial de Preços. Essa orientação sofria grande oposição dos chamados "desenvolvimentistas": Delfim Netto (ministro da Agricultura) e Mário Andreazza (ministro do Interior). O embate, porém, durou pouco.



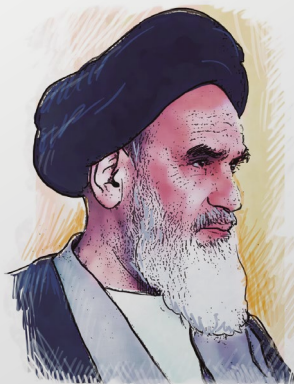
Figura 10.2: Mario Henrique Simonsen.

Simonsen imprimiu uma orientação recessiva na gestão econômica que visava controlar os meios de pagamento e o crédito bancário, além de reduzir os investimentos das empresas estatais e as despesas com os subsídios. Os custos políticos de tal orientação foram ainda maiores com o início do chamado “segundo choque do petróleo”, responsável pela deterioração do cenário econômico nacional a partir da elevação vertiginosa do custo do endividamento externo.



Segundo choque do Petróleo:

Em meio à Revolução Islâmica Iraniana em 1979, Ayatollah Khomeini assume o poder do país e passa a controlar a produção de petróleo, causando uma segunda disparada nos preços do produto - potencializada pelos temores de racionamento energético nos EUA. O valor do barril chegou perto dos US\$ 40, o pico da década. No Brasil, houve aumento no custo dos combustíveis e racionamento. A dívida do país inchou com os crescentes custos da importação do petróleo. Além disso, o aumento dos juros nos EUA contribuiu para elevar ainda mais a dívida (Disponível em: <http://www.estadao.com.br>. Acesso em: 25 fev. 2013).



Ayatollah Khomeini

Diante do agravamento do cenário internacional, Simonsen fortaleceu o discurso de que somente através de um ajuste recessivo, sustentado na contenção do gasto público, seria viável o controle no desequilíbrio do balanço de pagamentos. Diante das intensas críticas que as medidas recessivas sofreram, Simonsen acabou por deixar o Governo. Assim, em agosto de 1979, Delfim Netto assumiu a pasta do Planejamento, e o projeto de reedição do "Milagre Econômico" ou do "crescimento a qualquer custo" passou a conduzir a política econômica governamental.

O início do Governo Figueiredo foi, na realidade, uma continuação do Governo Geisel. No momento em que ficou claro ao novo Presidente que caberia a ele fazer o que era desagradável e que Geisel não tinha conseguido fazer apesar de toda sua autoridade, foi fácil ao general Presidente optar por fazer sua própria política tentando reviver a aura do período Médici, entregando ao Ministro Delfim Netto a tarefa de realizar, agora sim, um milagre econômico. Entre agosto de 1979 e outubro de 1980, o país experimentou sua última tentativa de ignorar a crise externa, agora agravada pelo novo choque do petróleo e pela elevação vertiginosa do custo do endividamento externo (CARNEIRO, 1992, p. 309).

Como ministro-chefe da SEPLAN, Delfim criou a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP), que, chefiada por Carlos Viacava, passou a controlar a Comissão de Financiamento à Produção (CFP). O diretor desta, Paulo Viana, ligado ao ministro da Fazenda, Karlos Rischbieter, foi substituído por Francisco Vilela, indicado pela SEPLAN. A SEAP passou a controlar a ação do Conselho Interministerial de Preços, antes vinculado à pasta da Fazenda, a Secretaria Especial de Controle das Estatais (SEST), chefiada por Nélson Mortada, e a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (SAREM). A área de atuação da SEAP demonstrava, assim, a força da SEPLAN e, principalmente, de Delfim Netto.

Essa mudança na equipe econômica colocou o ministro da Fazenda, Rischbieter, mais próximo a Simonsen, em rota de colisão com o novo ministro do Planejamento. Em janeiro de 1980, Karlos Rischbieter entregou ao presidente Figueiredo um relatório confidencial de cerca de 20 laudas em que analisava a situação econômica do país e expunha seus pontos de vista sobre as perspectivas da economia e as medidas econômicas a serem implementadas. Criticou o excessivo endividamento externo estatal, e defendeu uma política de estímulos às exportações e controle das importações, prevendo um quadro “sombrio” caso não fossem adotadas medidas urgentes de ajuste fiscal, das contas externas, e de contenção dos gastos governamentais. O relatório traçava ainda um quadro pessimista para 1980 e afirmava que o país precisaria de receitas de 41,1 bilhões de dólares para pagamento das dívidas, quando suas exportações deveriam atingir apenas 16,9 bilhões de dólares, o que por sua vez ocasionaria graves problemas futuros de balanço de pagamentos. Alertou contra os riscos da excessiva dependência da política econômica em relação aos recursos externos, contra a pouca atenção dada pelo Governo à área social e preconizou a necessidade de uma melhor distribuição de renda para a adoção de um modelo de desenvolvimento autossustentado pelo país.

Contrariando a estratégia do ministro Delfim Netto, Rischbieter apontava para um quadro pessimista no cenário internacional que deveria continuar até pelo menos 1984.

O vazamento desse relatório para a imprensa causou grande repercussão nos meios empresariais e políticos e tornaram públicas as divergências na equipe governamental sobre os rumos a serem traçados pela política econômica (DHBB, CPDOC-FGV, Karlos Rischbieter. Disponível em: www.cpdoc.fgv.br). Rompia-se, pelo menos momentaneamente, o consenso que até então havia predominado entre os condutores da política econômica desde o movimento de 1964. Para restaurá-lo, Ernani Galvêas, que havia sido presidente do Banco Central durante o período em que Delfim Netto esteve à

frente do Ministério da Fazenda, substituiu Rischbieter. A posse de Galvêas na Fazenda, assim, refletia o fortalecimento do ministro do Planejamento como principal condutor da política econômica.

Nesse momento, predominava o diagnóstico (defendido principalmente por Delfim Netto) de que o principal problema a ser enfrentado era o do balanço de pagamentos, e não o da inflação. A partir do segundo semestre de 1980, a política econômica esteve cada vez mais subjugada à busca do equilíbrio nas contas externas.

Pretendendo aliviar os déficits no orçamento nacional e no balanço de pagamentos, Delfim promoveu mudanças no sistema tributário, eliminou grande parte dos subsídios e atualizou as tarifas do setor público, mantendo, entretanto, os incentivos à exportação e à agricultura. Considerava a existência de quatro causas básicas para a inflação: o excesso de gastos do governo, a pequena oferta de alimentos no mercado interno, o preço do petróleo importado e a política de reajustes semestrais de salários, implantada em novembro de 1979.

Sustentado pelo discurso de redução de seus gastos, o governo definiu também em junho de 1981 os critérios para a privatização de empresas estatais, excluindo da lista as que operavam em setores importantes para a segurança nacional, realizavam atividades de caráter monopolista, produziam insumos de importância estratégica ou asseguravam a presença nacional nos setores básicos da economia. Além disso, as empresas desestatizadas só poderiam ser vendidas a grupos brasileiros. Defendia-se, então, que o endividamento externo estaria ligado à possibilidade de desenvolvimento e o déficit surgiria basicamente do excesso de dispêndio das empresas estatais.

Segundo Hermann (2005), o modelo de ajuste externo implementado no período 1979-1980 se pretendia não recessivo, combinando controles fiscal e monetário com ajustes de preços relativos que favoreceriam a balança comercial e recuperariam as contas públicas. Na prática, porém, "esses ajustes de preços

se tornavam inócuos, porque a aceleração da inflação corroía rapidamente os aumentos reais obtidos a cada rodada de correção” (HERMANN, 2005, p. 109). Assim, conclui a autora, a recessão no período inicial do Governo Figueiredo somente conseguiu ser evitada em função dos aumentos dos níveis de exportação e dos resquícios dos investimentos públicos e privados ainda decorrentes do II PND do Governo Geisel.

A política macroeconômica que prevaleceu entre 1981 e 1982 foi organizada em torno do objetivo de redução das necessidades de divisas estrangeiras a partir da redução das importações e da elevação das taxas das exportações que, entretanto, possuíam um teto muito claro em função da conjuntura internacional pressionada pelo segundo choque do petróleo. Assim, a política a ser seguida, destaca Dionísio Carneiro (1992), esteve pautada pela contenção salarial, pelo controle de gastos do Governo, pelo aumento da arrecadação, pela elevação das taxas de juros internas e, principalmente, pela contração da liquidez real.

O preço desse ajuste interno, todavia, foi elevado e persistente. Hermann (2005) sustenta que, no que se refere à inflação, a política recessiva não obteve sucesso. A tendência à aceleração foi reforçada e se manteve na cena econômica até meados da década de 1990. O mesmo insucesso pode ser verificado quanto ao equilíbrio das contas públicas. Os elevados índices inflacionários, as sucessivas correções cambiais, a política de juros altos e a proteção aos devedores externos somente fizeram crescer os números da dívida pública. O “Milagre Econômico” não fora reeditado. No centro desse fracasso, encontravam-se os encargos da dívida externa, pressionados pela elevação dos juros internacionais. Uma análise mais detalhada das tentativas de negociação do governo brasileiro com os credores internacionais, assim, torna-se central para que possam ser entendidos os elementos constitutivos da chamada “década perdida”. É o que faremos a partir de agora.



Atende ao objetivo 1

1. Leia com atenção o trecho abaixo da obra do brasileiro Thomas Skidmore, e responda à questão a seguir.

O balanço de pagamentos de 1982 era até pior do que os críticos tinham previsto. O déficit em conta corrente disparara pra US\$16,3 bilhões em comparação com US\$11,7, bilhões em 1981. O balanço global era negativo e, US\$9 bilhões. [...] Era tão desesperada a situação do Brasil que os navios da Petrobrás que voltavam carregados de petróleo recebiam ordens para desviar seu curso para Rotterdam, onde vendiam o produto no mercado livre em troca de moeda forte, elevando assim a receita das exportações (SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 452).

O texto acima relata um momento extremamente crítico da economia brasileira. Identifique os principais problemas que assolavam a economia nacional da época e explique por que as estratégias econômicas implementadas pelo Governo não conseguiram reverter o quadro descrito.

Resposta comentada

Entre os problemas centrais da economia brasileira no início da década de 1980 podem ser destacados: os elevados índices da dívida externa, o desequilíbrio do balanço de pagamentos e o descontrole dos níveis inflacionários. As estratégias governamentais de reversão desse quadro

não foram bem-sucedidas em função do contexto internacional, marcado pela elevação das taxas de juros que aumentavam exponencialmente o serviço da dívida externa, e da manutenção de elevados gastos governamentais, que impedia o equilíbrio das contas públicas.

Negociando a dívida externa: o caminho até a moratória

A nova ordem mundial do pós-II Guerra, sistematizada em Bretton Woods, baseava-se na premissa de que as correntes internacionais de capital privado eram não só improváveis mas, principalmente, indesejáveis em grandes quantidades, uma vez que poderiam desencadear a instabilidade e a perda de controle das políticas econômicas internas. A partir de então, foram estruturados o FMI e o Banco Mundial, com o intuito de aumentar a estabilidade, a capacidade de previsão e a presença do setor público no mercado internacional de capitais. Em 1945, como o Convênio Constitutivo do FMI apontava, o mundo não se opunha às restrições às afluências internacionais de capitais pelos Estados-nações. Entre 1956 e 1961 os ingressos de capitais constituem-se em investimento direto estrangeiro e consolida-se um novo padrão hegemônico de firma: as corporações multinacionais, com suas redes de sedes e filiais. A tarefa de fornecer capital privado aos países em desenvolvimento, todavia, ainda estava sob controle dos prestamistas oficiais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (CULPEPER, 1997, P. 41-44).

No entanto, esse quadro de novo padrão de acumulação sofreu nova reversão entre os anos 1962 e 1967. No ano seguinte, todavia, inaugurava-se um novo período de ingressos em função da crise de sobreacumulação nos Estados Unidos e na Europa. Ao se produzir a primeira crise nos preços do petróleo (1973-74),

os bancos encontravam-se em uma situação favorável, a ponto de absorver o excesso de liquidez internacional em forma de petrodólares, que fluíam em grande quantidade dos países exportadores de petróleo para os euromercados. Os empréstimos, agora, assumem um novo perfil: passam a ser privados, contratados sem condicionalidades e a taxas de juros negativas e flutuantes. Assim, os bancos serviram-se do montante desses créditos para conceder empréstimos aos devedores dos países subdesenvolvidos. Esse comportamento dos bancos foi incentivado no mundo inteiro por funcionários governamentais e organismos internacionais como o FMI (CULPEPER, 1997, p. 45).

A elevação da taxa de juros nos Estados Unidos a partir de 1979 foi responsável pela inversão, de 1982 em diante, dos movimentos de entrada de capitais na América Latina, acentuando as fugas de capital e os déficits comerciais - o exemplo máximo desse processo foi a decretação da moratória mexicana. Iniciando, então, um processo de negociação da dívida externa dos países latino-americanos.

No que se refere, especificamente, à negociação da dívida externa brasileira, não há como dissociá-la da transição política iniciada em 1974 e encerrada, seja nas palavras do próprio presidente eleito ou na literatura sobre o tema, com a posse de Fernando Henrique Cardoso em 1995.

Na análise das negociações em torno da dívida externa brasileira, ainda na mesma década, Ian Vásquez (1996) estabelece duas fases distintas: uma primeira que se iniciou com a moratória do México em 1982 e uma subsequente que se iniciava em 1985, com a introdução pelo secretário do Tesouro americano, James A. Baker, do chamado "Plano Baker".

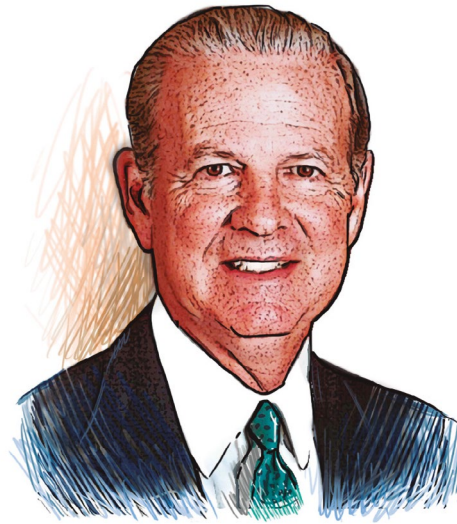


Figura 10.3: o secretário James Baker.

Na primeira fase de negociação da dívida, as nações desenvolvidas reagiram à possibilidade de não cumprimento das obrigações da dívida externa pelos países do Terceiro Mundo através da concessão de novos empréstimos pelos bancos comerciais, pelo FMI e outras agências multilaterais de empréstimo. A crise, destaca Váquez, ainda era tratada como um problema temporário de liquidez, e não de insolvência. Os novos empréstimos, assim, tinham como objetivo proporcionar aos países devedores tempo para reordenar suas finanças para que assim pudessem voltar a cumprir com as obrigações da dívida. Nesse momento, a agenda impositiva do FMI passava pela implementação de medidas que incluíam aumento dos impostos, elevação das tarifas, desvalorização da moeda e redução das despesas públicas.

Ao longo do ano de 1985, tornou-se claro que os países em desenvolvimento não recuperaram suas economias e nem a capacidade de pagamento. Váquez destaca que a implementação do Plano Baker inaugura uma nova fase das negociações ao enfatizar a necessidade de novos empréstimos para os países altamente endividados, condicionados pelas disposições do mercado.

Apesar das novas orientações instituídas pelo Plano Baker, as metas propostas então não chegaram a promover uma real alteração do peso das dívidas externas para os países latino-americanos. Isso porque, destaca o autor, o plano não foi capaz de fornecer os incentivos adequados para que as reformas de mercado fossem efetivamente implementadas ou os bancos fornecessem o capital que financiaria tais reformas. Os bancos comerciais reduziram seus empréstimos aos países que aderiram ao plano enquanto os credores oficiais aumentaram. Assim, ocorria uma lenta transferência da dívida privada para a esfera pública, sem a correspondente resolução dos problemas da crise da dívida.

Fábio Leffort (s/d), tomando como referência para análise os dados publicados pela ANDIMA (1994), destaca que nos anos 1980, apesar das diversas propostas de equacionamento da crise da dívida, ainda predominava a estratégia do FMI conhecida como *muddling throug* (empurrar com a barriga). Nessa linha de atuação dos credores internacionais, era permitida a rolagem da dívida, supondo que as reformas estruturais propostas pelo Fundo criassem as condições futuras de normalização.

O primeiro movimento de alteração dessa perspectiva deu-se através do Plano Baker. Pretendia-se aqui que os países ricos aumentassem sua exposição nos países em desenvolvimento em 2,5% ao ano ou US\$ 7 bilhões, durante três anos, e a parte pública (Banco Mundial e bancos de desenvolvimento regionais) aumentassem para US\$ 13 bilhões por ano. Em contrapartida, os países devedores teriam que abrir suas economias e o investimento, reduzindo o tamanho do Estado e permitindo a presença de organismos internacionais que influenciariam sua economia.

Para viabilizar um entendimento mais acurado dos elementos que levaram ao fracasso das medidas propostas pelo Plano Baker, torna-se necessário que uma atenção maior seja conferida ao processo político-econômico de negociação da dívida externa brasileira. Em outras palavras, uma revisão histórica dos procedimentos da renegociação da dívida no período que se estende da moratória

mexicana (1982) até a decretação da moratória brasileira, em fevereiro de 1987.

Em dezembro de 1982, no Hotel Plaza de Nova York, deu-se a apresentação pelo então presidente do Banco Central, da proposta para a primeira renegociação da dívida externa brasileira sob a égide do FMI. Os mecanismos de consolidação temporária da dívida externa brasileira, segundo Edmar Bacha (2005) foram distribuídos em quatro projetos. No primeiro deles, sob coordenação do Banco Morgan Guaranty, US\$ 4 bilhões de dinheiro novo seriam liberados em quatro parcelas condicionadas à prévia liberação de sucessivas “*tranches*” do empréstimo do FMI. No projeto de nº 2, sob a liderança do Citibank, seriam liberados US\$ 4 bilhões para o refinanciamento de amortização de empréstimos de médio e longo prazos devidos em 1983 com dois anos e meio de carência. No projeto de nº três, coordenado pelo Chase Manhattan, haveria a liberação de US\$ 8 bilhões para rolagem das linhas de crédito comercial de curto prazo, colocadas por bancos estrangeiros à disposição de empresas estatais e bancos brasileiros autorizados a operar em câmbio. No quarto projeto, sob a coordenação do Bankers Trust, haveria US\$9,4 bilhões de rolagem dos depósitos interbancários mantidos pelos bancos comerciais estrangeiros nas agências de bancos brasileiros no exterior.

Bacha destaca que os contratos para os empréstimos previstos nos Projetos 1 e 2, que foram formalmente assinados na solenidade do Hotel Plaza, ficariam conhecidos como “Acordos de Plaza”. Quanto aos Projetos 3 e 4, os bancos apenas foram solicitados a apresentar manifestações de adesão por telex, sem que houvesse contratação formal das operações.

O fracasso na implantação dos Acordos de Plaza foi identificado por Bacha na atuação do próprio governo brasileiro: antes da análise da primeira Carta de Intenções (enviada em 7 de janeiro de 1983) estabelecendo os critérios trimestrais de desempenho para o exercício de 1983, houve a desvalorização de 30% da taxa de câmbio do cruzeiro em relação ao dólar.

Tranche

Termo de origem francesa que significa “pedaço” ou “parcela”. No mercado financeiro, o termo se aplica quando há desdobramento em lotes, parcelas ou partes de uma operação, como na obtenção de um empréstimo. Por exemplo, empréstimos junto ao FMI são retirados em tranches desde que certas condições previamente estabelecidas para o empréstimo sejam satisfeitas (SANDORI, 2006, p. 853).

Um adendo, enviado em 24 de fevereiro de 1983, propunha novos critérios de desempenho fixados na expectativa de uma taxa anual de 70% de inflação, o que, na verdade, situou-se em 211%. Tal fato levou à violação dos limites previstos para o déficit fiscal e para a expansão creditícia. A diretoria do Fundo, no final de maio, suspendeu o desembolso de novas parcelas de empréstimos.

O grande equívoco nessa primeira fase de negociação, segundo Edmar Bacha (2005), foi a crença dos negociadores brasileiros de que os mecanismos voluntários seriam o melhor caminho para restaurar a posição de caixa do país. Soma-se a isso, o erro de confiar-se numa restauração voluntária dos depósitos interbancários através do Projeto 4 e a consequente subestimativa do volume de dinheiro novo no Projeto 1, que seria necessário para fechar o balanço de pagamentos em 1983.

A segunda fase de negociação teve início em junho de 1983. A partir de então, ocorreu o fortalecimento do comitê de bancos credores, encarregados da coordenação e acompanhamento da renegociação, presidido, agora, exclusivamente, pelo Citibank. As prioridades passaram a ser a consolidação das linhas de crédito de curto prazo e a obtenção de recursos adicionais de médio prazo para os anos de 1983 e 1984. Em julho, as linhas de crédito interbancário foram relativamente estabilizadas. Em outubro, o governo brasileiro obteve do Congresso a aprovação de uma proposta de desindexação parcial dos salários, a partir da qual se desenhou uma nova proposta de estabilização que foi aprovada pelo FMI. O acordo formalizado em solenidade de assinatura dos contratos no Hotel Pierre (Nova York), em 27 de janeiro de 1984, liberou as parcelas dos empréstimos até então retidas, tanto do FMI como do dinheiro novo da primeira fase.

A mudança do patamar das exportações brasileiras em 1984, associada ao aumento da produção doméstica do petróleo, inaugura uma terceira fase de renegociação da dívida externa. A preocupação central dos negociadores brasileiros, a partir de então, foi a de reconstruir o perfil da dívida externa. Desejava-se, então,

em primeiro lugar, evitar a necessidade de novas negociações com os bancos comerciais através da consolidação das amortizações dos empréstimos de médio e longo prazo que venceriam no período de 1985 a 1991. Além disso, o problema do congelamento das linhas interbancárias mantidas pelos bancos estrangeiros junto às agências dos bancos brasileiros no exterior também preocupava os negociadores brasileiros.

A negociação citada foi abortada em face de um desvio das metas monetárias previstas para dezembro de 1984 e janeiro de 1985. O FMI decidiu ignorar a Carta de Intenções enviada então pelo governo brasileiro e suspendeu a vigência do acordo.

O novo governo e o FMI decidiram cancelar a “Facilidade Ampliada de Empréstimos”, de 1983, e iniciaram uma negociação para um *stand by* de 18 meses. Em face da relativa folga cambial do país, os negociadores brasileiros resolveram forçar a negociação com os bancos, mantendo com o Fundo exclusivamente as consultas anuais. No início de março de 1986, o governo brasileiro acertou com o comitê assessor em acordo referente às amortizações devidas em 1985 e 1986 e à prorrogação, por mais um ano, das linhas comerciais e interbancárias.

Com relação ao acordo Plurianual, Bacha (2005) destaca que as negociações não prosseguiram em função da recusa do governo brasileiro em admitir o esquema de monitoramento de sua política econômica interna pelo FMI. No final de janeiro de 1987, o governo brasileiro concluiu um acordo de renegociação com o Clube de Paris que continha a promessa de manter o FMI constantemente informado sobre a economia do país. Tal proposta, todavia, foi considerada insuficiente para promover o apoio do Clube de Paris ao esquema de consolidação plurianual da dívida. Foram reestruturadas, então, apenas as prestações da dívida devidas até o final do primeiro semestre de 1987.



Clube de Paris

O Clube de Paris é uma instituição informal - não possui existência jurídica reconhecida - que reúne um grupo de países credores com a finalidade de renegociar a dívida governamental de países em dificuldades financeiras. A mais importante condição para um país devedor pleitear negociação de sua dívida externa perante o clube é a adoção de um programa de estabilização aprovado pelo FMI. Com isso, os países credores livram-se dos encargos de supervisionar o desempenho econômico do país devedor, com o consequente ônus político (AIRES, Ceres. *Negociações com o Clube de Paris*, s/d. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 26 fev. 2013).

A partir de maio de 1986, com a edição do Plano Cruzado, teve início um processo vertiginoso de redução das reservas cambiais do país.

Diante de tal quadro, conclui Edmar Bacha, duas opções apresentavam-se ao governo brasileiro: obter um "empréstimo-ponte" do governo americano ou declarar uma suspensão unilateral dos pagamentos dos juros da dívida externa. O caminho em direção à moratória começou, então, a ser trilhado. Em 20 de fevereiro de 1987, foram suspensos os pagamentos dos juros da dívida de médio e longo prazos devida aos bancos comerciais e decretado o congelamento dos depósitos comerciais e interbancários em agências de bancos brasileiros no exterior.

No cerne da crise da dívida externa, em 1986, houve a publicação, pelo Instituto de Economia Internacional, do trabalho intitulado "Rumo à retomada do crescimento econômico na América Latina". Teria início, a partir de então, o processo de construção de

uma agenda mundial que promoveu uma profunda transformação nas relações comerciais entre os países devedores da América Latina e o FMI e os bancos credores. Em poucos anos, transformou-se na mais importante diretriz das políticas públicas dos países latino-americanos e condicionante para a inserção de tais países no cenário econômico mundial, passando a ser conhecida mundialmente como “Consenso de Washington”.

No momento de sua criação, estavam presentes nessa “nova agenda” a adoção de taxas de câmbio competitivas, a fim de incentivar o crescimento das exportações; a liberalização das importações; a geração de poupança interna adequada para financiar o investimento (principalmente mediante o fortalecimento da política fiscal) e a redução do papel inflado do Governo, permitindo sua concentração na prestação de serviços públicos básicos e na promoção de uma estrutura para a atividade econômica (WILLIANSO, 2004, p. 283).

No mesmo período que a agenda acima começa a ganhar contornos mais definidos, o secretário de Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, anunciou, diante do fracasso do Plano Baker, outro instrumento para negociação das dívidas externas dos países latino-americanos: o Plano Brady, formalmente lançado em 10 de março de 1989.

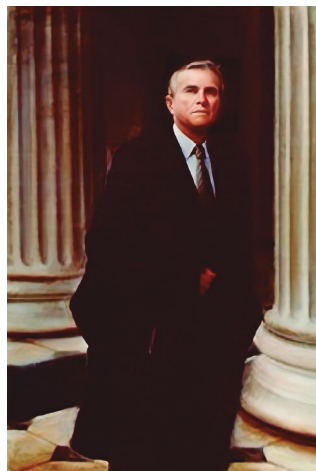


Figura 10.4: Nicholas Brady.

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Portrait_of_Nicholas_F._Brady.jpg)

File:Portrait_of_Nicholas_F._Brady.jpg

O objetivo central do plano era promover o desconto da dívida externa dos países em desenvolvimento e sua redução junto aos bancos privados dar-se-ia através da recompra direta dos títulos pelo país devedor. Haveria, assim, a substituição da dívida velha por novos bônus que seriam distribuídos para o mercado (securitização), tendo os organismos multilaterais (FMI) como garantia de uma eventual inadimplência dos países devedores.

Para estimular a adesão dos credores, os bônus contam com a garantia integral ou parcial de pagamento do principal e dos juros. A garantia do principal é dada, no mais das vezes, sob a forma de títulos do Tesouro Americano, cujo montante de resgate, quando de seu vencimento, pode ser utilizado no pagamento do principal do bônus por ele garantido. A garantia dos juros, por sua vez, toma a forma de um depósito efetuado em conta especial, em montante que é reinvestido de forma previamente acordada. Na securitização, as dívidas anteriores, que estavam concentradas nas mãos de diversos credores, privados e públicos, iriam se transformar num fluxo único de pagamentos de juros, que englobaria todos os credores (LÉFORT, s/d, p. 6).

A assinatura do Plano Brady com o Brasil, em abril de 1994, foi o desfecho de uma longa negociação iniciada ao longo do Governo Fernando Collor (1990-1992), na gestão de Zélia Cardoso de Mello, quando então foram definidas as condições de reescalonamento dos juros atrasados referentes a 1989 e 1990. Em comparação às negociações realizadas entre 1982 e 1988, o plano constitui um progresso, posto que, segundo Paulo Nogueira (1998), consagrou a aceitação por parte dos credores de que os acordos de reestruturação deveriam envolver alguma redução do valor presente da dívida (principal ou taxas de juros). Passaram também a ser admitidas uma extensão dos prazos de pagamento e a substituição de obrigações com taxas de juros flutuantes por títulos com taxa fixa.



Figura 10.5: Zélia Cardoso de Mello, em 2008.

Fonte: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Zélia_Cardoso_de_Melo.jpg

Embora importante para os países endividados, Nogueira defende que essa nova orientação foi possibilitada e viabilizada por duas particularidades: as imensas transferências líquidas de recursos realizadas pelos países devedores aos bancos comerciais dos Estados Unidos e aos bancos privados e as moratórias decretadas nos 1980. O primeiro elemento reduziu o grau de vulnerabilidade das instituições financeiras mundiais diante do montante do valor da dívida que seria reduzido. O segundo tornou clara a inviabilidade de qualquer negociação da dívida externa que colocasse em pauta seu pagamento *in totum*.



Atende ao objetivo 2

2. Leia com atenção os textos abaixo e responda à questão a seguir.

"O pleito inicial do Brasil de 'dinheiro novo' na Fase II foi de US\$9,2 bilhões, dos quais obteve dos bancos não mais do que US\$6,5 bilhões. Apesar disso, o extraordinário desempenho das exportações brasileiras, evoluindo de US\$21,9 bilhões em 1983 para US\$ 27 bilhões em 1984, permitiu uma ampla reposição das reservas internacionais do país (BACHA, Edmar. *Do Acordo de Plaza à moratória técnica: os tortuosos caminhos da renegociação da dívida externa brasileira, 1983-87, 2005*, p. 9).

Em agosto [o saldo das reservas cambiais] ele ainda se situava na casa dos US\$1 bilhão, mas em outubro reduziu-se espetacularmente para não mais do que US\$210 milhões, a partir daí mantendo uma média mensal de apenas US\$150 milhões até março de 1987 (BACHA, Edmar. *Do Acordo de Plaza à moratória técnica: os tortuosos caminhos da renegociação da dívida externa brasileira, 1983-87, 2005*, p. 16).

Os fragmentos do texto de Edmar Bacha acima apresentados referem-se a dois momentos específicos da negociação da dívida externa brasileira com os credores internacionais: o início dos anos 1980 e o período que antecedeu a decretação da moratória em 1987.

Analise-os e identifique os elementos que inviabilizaram um acordo entre o governo brasileiro e os credores internacionais, levando à decretação da moratória em 1987.

Resposta comentada

As intensas negociações da dívida externa ao longo dos Governos Figueiredo e Sarney, apesar da aprovação do Plano Baker, não garantiram a conquista das metas propostas e não chegaram a promover uma real alteração do peso das dívidas externas para os países latino-americanos. Isso porque, em primeiro lugar, ocorreram significativos aumentos dos juros internacionais que oneraram ainda mais o serviço da dívida.

Soma-se a tal fato a resistência dos governos brasileiros a orientar a política econômica nacional aos ditames do FMI, o que significaria, por exemplo, um rígido controle dos gastos públicos.

Governo Sarney: instabilidade política e descontrole econômico

O primeiro ponto que se destaca quando da análise das principais agências responsáveis pela condução da política econômica no período 1985-1989 é o elevado nível de rotatividade de seus titulares. Ao longo do Governo Sarney, houve quatro titulares do Ministério da Fazenda e três no Ministério do Planejamento. Já na presidência do Banco do Brasil houve dois titulares. Na presidência do Banco Central, porém, essa rotatividade é ainda mais acentuada: seis pessoas assumiram sua condução no período.

Uma das possíveis explicações para o entendimento da ausência de unidade entre os condutores da política econômica no período 1985/1990 pode ser localizada no fato de que a equipe que assumiu com a posse de Sarney foi a mesma que já havia sido montada pelo presidente eleito pelo Colégio Eleitoral, Tancredo Neves, falecido antes da posse. Não houve nenhuma alteração ou negociação política para compor a equipe que chegou ao poder. Foram nomeados ministros Francisco Dornelles (Fazenda), sobrinho de Tancredo Neves, João Sayad (Planejamento), para Presidência

do Banco do Brasil e Banco Central, Camilo Calazans e Antonio Lemgruber, respectivamente.

As diferenças entre os condutores da Fazenda e do Planejamento, todavia, são muito mais sublinháveis. Enquanto Dornelles era o representante do PFL no governo, Sayad era o representante do PMDB no setor econômico governamental. Integrante do grupo dos novos economistas paulistas (formado por José Serra, Luciano Coutinho, Marcos Fonseca, André Franco Montoro Filho, entre outros), João Sayad era frontalmente contrário à política econômica de juros altos e corte nos gastos públicos defendida por Dornelles

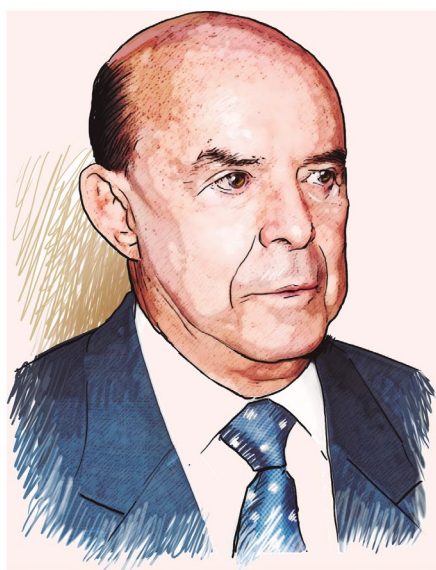


Figura 10.6: Francisco Dornelles.

Fonte: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Dornelles01022207.jpg>

Assim que assumiu o Ministério da Fazenda, portanto, Francisco Dornelles se viu envolvido numa acirrada disputa com o ministro do Planejamento pela definição das linhas-mestre que conduziriam a política econômica do governo federal. Preocupado primordialmente com o controle das altas taxas de inflação, que a seu ver poderiam

comprometer a credibilidade do governo, Dornelles preconizava a adoção de uma política centrada na elevação das taxas de juros e num rígido combate ao déficit público, apontado como a grande matriz de todos os males da economia brasileira. Assim, o novo governo deu início à gestão da política econômica com o anúncio apenas de medidas de austeridade fiscal e monetária: paralisação das operações ativas dos bancos oficiais por três dias, corte adicional de 10% no orçamento fiscal para 1985 e a proibição de contratações de novos funcionários para a administração pública. A redução dos gastos públicos e o aperto na política monetária deveriam ser percebidos como o primeiro passo de um governo “gastador” na direção de um “pacto social” que, todavia, não chegou a se materializar.

Para o mês de abril, Dornelles determinou um congelamento de preços e alterou as fórmulas de cálculo da correção monetária e das desvalorizações cambiais que passaram a ser medidas a partir da média geométrica da inflação dos três meses anteriores. Além disso, minidesvalorizações diárias do cruzeiro foram estabelecidas, havendo a suspensão dos reajustes de preços para os produtos siderúrgicos e derivados do petróleo (MODIANO, 1992, p. 350-353).

As diretrizes dessa política, todavia, começam a ser alteradas já no mês de junho quando teve início o processo de descompressão dos controles sobre os preços privados e de descongelamento dos preços públicos. O grupo liderado por Sayad, que aglutinava os economistas do PMDB, criticava os efeitos recessivos dessa orientação e defendia uma política mais flexível que admitisse taxas moderadas de inflação para não obstaculizar o crescimento econômico. Assim, o Conselho Interministerial de Preços (CIP) concedeu aumentos de preços às indústrias automobilísticas e cimenteira. No setor público, foram reajustados os preços dos aços planos, da energia elétrica, das tarifas portuárias e de transporte público.

O receio do presidente Sarney de se comprometer com uma política econômica de orientação recessiva acabou por levar ao rápido isolamento de Dornelles no interior do Governo. Em agosto, cinco meses após assumir o cargo, e diante de um índice de inflação mensal superior a 14%, Dornelles demitiu-se do Ministério, sendo

substituído pelo economista e empresário Dilson Funaro, mais afinado com as diretrizes econômicas defendidas por Sayad e pelo PMDB (DHBB, CPDOC-FGV, Francisco Dornelles. Disponível em: www.cpdoc.fgv.br).

A posse de Dilson Funaro, em 30 de setembro de 1985, significou a derrota da política econômica marcada pela austeridade fiscal e monetária. A nova equipe anunciou uma meta inflacionária mais modesta: estabilização à taxa de 10% ao mês. A partir de setembro de 1985, as correções monetárias e cambiais voltaram a ser norteadas pela inflação do próprio mês em curso. A maioria das tarifas públicas e dos preços administrados passaria a ser corrigida em bases mensais. A nova política anti-inflacionária daria menor ênfase ao controle da base monetária. Assim, a taxa de juros real, que subira vertiginosamente durante o período de abril a julho, declinaria como resultado de uma política monetária menos restritiva que privilegiava o crescimento econômico.



Figura 10.7: Dilson Funaro.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/pt/a/a5/Dilson_Funaro.jpg

Ao final de 1985 consolidou-se o fracasso do plano de recuperação gradual dos preços dos serviços públicos como parte do esforço de redução do déficit público. Foram permitidos elevados reajustes nominais das tarifas. O fracasso do gradualismo em produzir sequer a estabilidade das taxas mensais de inflação abriu espaço para que em fevereiro de 1986 fosse decretado um novo programa de estabilização: o Plano Cruzado.

O novo programa brasileiro de estabilização promoveu uma reforma monetária que estabeleceu o cruzado (Cz\$) como padrão monetário nacional. A taxa de conversão foi fixada em mil cruzeiros por cruzado. Os salários – que não foram congelados –, foram convertidos na nova moeda tomando como base o poder de compra médios dos últimos seis meses. Seriam automaticamente corrigidos de acordo com uma escala móvel, sempre que a taxa da inflação acumulasse o “gatilho” de 20% seria disparado. Com a exceção das tarifas industriais de energia elétrica, que obtiveram um aumento de 20%, os preços foram congelados por tempo indeterminado nos níveis ao consumidor prevalecentes em 17 de fevereiro de 1986. Como não houve qualquer compensação pela inflação passada, nem pelas perdas futuras, os preços públicos e administrados, congelados, encontravam-se defasados em relação aos custos da produção, devido a sua frequente utilização como parte da política anti-inflacionária dos anos 1980 (MODIANO, 1992, p. 358).

Os primeiros momentos do plano foram marcados pela queda substancial da inflação e pelos primeiros indícios da existência de excesso de demanda. O apelo presidencial à população para que fiscalizasse o congelamento de preços foi entendido como dever cívico e tornou-se “a peça fundamental” do programa de estabilização.

Apesar do sucesso inicial do plano, em pouco tempo a estratégia original trilhou outros caminhos. As medidas anunciadas em 28 de fevereiro progressivamente perderam a consistência macroeconômica de terapia anti-inflacionária, principalmente quando um novo pacote, o “Cruzadinho”, foi introduzido a partir de junho.



Cruzadinho

O "Cruzadinho" envolvia basicamente a criação de um sistema de empréstimos compulsórios: novos impostos indiretos na aquisição de gasolina e automóveis que seriam restituídos após três anos. Além disso, introduziu impostos não restituíveis sobre a compra e de moedas estrangeiras para viagem e passagens aéreas internacionais (MODIANO, 1992, p. 362).

Algumas das medidas implementadas eram coerentes com a estratégia original, tais como: a cotação dos preços na nova moeda, simultânea à desindexação dos ativos financeiros e dos salários e a fixação da taxa de câmbio; a reconstrutualização global da economia de acordo com o sistema entre a velha e a nova moeda. Por outro lado, introduziam-se medidas redistributivas, que, a par de outras, como o congelamento de preços e salários, representavam um desvio substantivo em relação à estratégia original, tais como os abonos salariais que garantiam um aumento real de 8% a todos os assalariados e de 15% para os que ganhavam salário mínimo; a introdução da escala móvel automática para a correção dos salários, a ser detonada quando a inflação alcançasse 20% e a introdução do seguro-desemprego (SOLA, 1988, p. 35).

Uma nova importante orientação da política econômica foi executada em novembro de 1986 a partir da vitória maciça do PMDB nas eleições: o Cruzado II. O novo pacote reajustou preços públicos (gasolina, energia elétrica, telefone e tarifas postais) e aumentou os impostos indiretos (automóveis, bebidas e cigarros) que deveriam ser expurgados do IPC, visando retardar o primeiro disparo do "gatilho salarial".



Eleições estaduais de 1986

Nas eleições de 1986 ocorreu uma vitória maciça do PMDB, tanto na Câmara dos Deputados quanto nos Executivos estaduais.

As 487 cadeiras da Câmara dos Deputados foram distribuídas entre as nove maiores agremiações partidárias: PMDB (260), PFL (118), PDS (33), PDT (24), PTB (17), PT (16), PL (6), PDC (5), PCB (3) e outros partidos (6). No que se refere às eleições dos governadores, o PMDB somente não foi vitorioso no estado de Sergipe, onde foi eleito Antônio Carlos Valadares, membro de PFL. Dados disponíveis em: www.tse.gov.br.

Em fevereiro de 1987, o Governo cedeu diante das pressões pela liberalização dos preços, suspendendo abruptamente quase todos os controles, o que gerou nova ruptura entre os condutores da política econômica. Fernão Bracher deixa a presidência do Banco Central por discordar das medidas então postas em execução, uma vez que defendia a elevação das taxas de juros e a adoção do empréstimo compulsório como forma de promover o desaquecimento da demanda. No mesmo momento, o Brasil suspendeu o pagamento dos juros de sua dívida externa por prazo indeterminado, vencendo assim a tese da moratória defendida por Funaro.

Um mês depois da saída de Bracher do Banco Central, mais um integrante da equipe econômica deixou o Governo. João Sayad apresentou ao presidente Sarney um plano de estabilização da economia propondo um novo choque, congelamento e o fim do gatilho salarial. Consultado sobre o assunto, Funaro foi contra. Desgastado, Sayad pediu demissão. Considerou serem as causas

principais da espiral inflacionária o déficit público, o desequilíbrio patrimonial do setor público, ineficiências estruturais da economia, a rigidez de preços dos setores oligopolizados e a excessiva flexibilidade de preços competitivos e o conflito entre salários e lucros. Para superar esse quadro, aconselhava um acordo de preços, salários e câmbio em que o Governo daria incentivos fiscais temporários para o setor empresarial aderir ou ainda prefixaria o câmbio, de forma acordada e preanunciada, garantindo o ritmo das exportações por incentivos fiscais temporários e a rentabilidade para os exportadores. A recusa do presidente Sarney diante das propostas por ele apresentadas, levou à demissão de Sayad e sua substituição por Aníbal Teixeira (DHBB, CPDOC-FGV, João Sayad. Disponível em: www.cpdoc.fgv.br).

Com o nível inflacionário alcançando o patamar de 20%, Funaro, um mês após João Sayad, também pediu demissão do Ministério da Fazenda e assumiu a responsabilidade pelo fracasso do Plano Cruzado, enumerando seus quatro obstáculos: o congelamento prolongado de preços, o aquecimento da demanda, a subida dos preços e salários e os gastos públicos inadequados (DHBB, CPDOC-FGV, Dilson Funaro. Disponível em: www.cpdoc.fgv.br).

Em substituição a Funaro, o Ministério da Fazenda passou a ser ocupado por Luís Bresser Pereira. Como ministro, foi responsável pela implementação, em 12 de junho de 1987, do chamado "Plano Bresser", que foi apresentado como um programa de estabilização híbrido, que incluía elementos tanto ortodoxos quanto heterodoxos para o combate à inflação. Em contraste com o Plano Cruzado original, o novo programa não tinha como meta a "inflação zero", nem tencionava eliminar a indexação da economia. Pretendia apenas promover um choque deflacionário com a supressão da escala móvel salarial e sustentar as taxas de inflação mais baixas com a redução do déficit público.



Figura 10.8: Bresser Pereira.

Fonte: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bresser_Pereira.jpg

Nesse momento, Bresser Pereira, diante da permanência de elevados níveis inflacionários, defendeu a redução do déficit público até o final de 1987, através de uma reforma fiscal voltada para o aumento da arrecadação tributária, que previa a tributação extra dos ganhos de capital, a redução de subsídios e uma ampla revisão nas tarifas aduaneiras para importação. Afirmou ainda que uma das distorções básicas que vivia a economia brasileira era a grande expressão assumida pelo setor financeiro, ao estimular a atividade especulativa em detrimento do setor produtivo. As resistências diante da proposta de reforma tributária progressista levaram ao pedido de demissão de Bresser (DHBB, CPDOC-FGV, Luís Bresser Pereira. Disponível em: www.cpdof.fgv.br).

A posse do novo ministro da Fazenda, Mailson da Nóbrega, levou a mais uma reformulação nos principais membros da equipe econômica: no Ministério do Planejamento, Aníbal Teixeira foi substituído por João Batista Abreu. Na presidência do Banco do Brasil, Mário Jorge Gusmão Berard substituiu Camilo Calazans.

Mailson iniciou sua gestão rejeitando a alternativa do “choque heterodoxo” e anunciando metas mais modestas:

estabilização da inflação em 15% ao mês e redução gradual do déficit público, projetado em 7-8% do PIB para 1988. Estes seriam os ingredientes principais do “feijão-com-arroz”, como foi alcunhada a nova política econômica. Duas importantes alterações na política econômica foram implementadas nesse momento. Em primeiro lugar, a moratória dos juros da dívida externa decretada em 20 de fevereiro de 1987 foi oficialmente suspensa pelo governo brasileiro em 3 de janeiro de 1988, com o pagamento de cerca de US\$ 1 bilhão dos juros vencidos entre 1º de outubro e 15 de dezembro de 1987. Em segundo lugar, com o controle inflacionário obtido no mês de agosto, o Governo deu início à recomposição das tarifas públicas e preços administrados, o que envolveu aumentos superiores à inflação passada e o encurtamento dos intervalos entre reajustes de 30 para 20 dias.

A chamada política do “arroz com feijão” implementada por Maílson da Nóbrega não conseguiu promover uma recuperação dos níveis de crescimento e muito menos controlar a inflação galopante. O último ano do Governo Sarney foi profundamente marcado pelo descontrole econômico. O primeiro governo civil após duas décadas de regime militar chega ao fim em um cenário de crise econômica e de intensas disputas políticas acentuadas pelas eleições diretas de 1989. O fracasso do candidato do PMDB na disputa, Ulysses Guimarães, pode ser lido como um reflexo da avaliação governamental. Estava pronto o cenário que deu espaço à emergência meteórica de Fernando Collor.



Atende ao objetivo 3

3. A imagem abaixo representa um dos principais símbolos do Plano Cruzado: a adesão da população às medidas do plano, que passava pela fiscalização acerca do aumento dos preços. Ser “fiscal do Sarney” significava, assim, participar direta e positivamente de uma das mais destacadas medidas: o congelamento dos preços.

No entanto, apesar da grande adesão popular, o plano não logrou êxito e ao final de 1986 já demonstrava toda sua fragilidade. Apresente e explique um dos elementos que poderiam explicar o fracasso do Plano Cruzado no seu principal objetivo que era o controle da inflação.



<http://images.uncyc.org/pt/O/O2/Fiscalsarney.gif>

Resposta comentada

Apesar da intensa adesão da população ao Plano Cruzado, materializada, por exemplo, na criação dos "fiscais do Sarney", os sucessivos aumentos salariais, a explosão da demanda e, principalmente, a recusa do Governo em arcar com os custos políticos oriundos da implementação de medidas recessivas, promoveram o insucesso do plano em controlar os índices inflacionários.

CONCLUSÃO

Como herança das diretrizes da política econômica dos anos 1960 e 1970, a Nova República nasceu em um quadro de profundo desequilíbrio macroeconômico, caracterizado por um elevado endividamento externo, pela desestruturação do setor público, por elevados índices inflacionários e pela perda do dinamismo econômico. A sucessão de planos econômicos não foi capaz de resolver o principal problema que assolava a economia nacional: a inflação. Apesar de toda a expectativa criada pela posse do primeiro presidente civil após duas décadas de regime civil militar, os problemas estruturais da economia brasileira não foram resolvidos. A década de 1980, assim, deixa de herança para os futuros governos não só os incontroláveis índices inflacionários, como também uma poderosa concentração de renda e a diluição dos instrumentos de proteção social.

Atividade final

Atende aos objetivos 1, 2 e 3

Analise com atenção o gráfico abaixo e responda à questão a seguir:



Fonte: Adaptado de www.amattos.eng.br. Acesso em: 26 fev. 2013.

Pelos dados presentes no gráfico acima, podem ser identificados os elevados índices inflacionários ao longo do Governo Figueiredo e do Governo Sarney. O recuo dos primeiros momentos dos dois governos, não se sustentou. Assim, apresente e explique um elemento explicativo do fracasso da política econômica no que se refere ao controle da inflação.

Resposta comentada

Embora a política econômica tenha tido como um de seus objetivos centrais reduzir a inflação através da contração dos gastos públicos, do equilíbrio das contas do Governo e do achatamento salarial, a manutenção das elevadas taxas de juros e o crescente endividamento externo não permitiram o sucesso no controle inflacionário. Acabaram por predominar a manutenção de taxas elevadas de gastos públicos e o crescente endividamento externo.

RESUMO

Durante o governo do último general presidente, João Baptista Figueiredo (1979-1985), foram conferidos ao condutor da pasta do Planejamento, Delfim Netto, amplos poderes na tentativa que fosse reeditada a prosperidade do "Milagre Econômico". O insucesso de tal projeto legou ao primeiro governo civil um quadro de intensa crise econômica e instabilidade política. Os sucessivos planos econômicos do Governo Sarney também não conseguiram controlar a inflação e promover a recuperação da economia. Estava assim adiado para a década seguinte a resolução de tais problemas.

Estado e
economia no Brasil
contemporâneo

Referências

Aula 1

ABREU, M. de P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

ABREU, M. de P. Os *funding loans* brasileiros. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 32, n.3, dez. 2002, p. 515-540. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/142/77>.

ALVIM, Z. Imigrantes: a vida privada dos pobres do campo. In: SEVCENKO, N. (org.) *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. v. 3, p. 215-288.

ARIAS NETO, J. M. Primeira República: economia cafeeira, urbanização e industrialização. In: FERREIRA, J. e DELGADO, L. de A. N. (org.) *O tempo do liberalismo excluyente: da proclamação da República à Revolução de 1930*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 191-230. (O Brasil Republicano, v. 1).

FAUSTO, B. Expansão do café e política cafeeira. In: *O Brasil Republicano*, v. 8: estrutura de poder e economia (1889-1939). 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 215-277. (História geral da civilização brasileira, t. 3, v. 8).

FRAGOSO, J. L. Economia brasileira no século XIX: mais do que uma plantation escravista-exportadora. In: LINHARES, M. Y. (org.) *História Geral do Brasil*. 20. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 144-187.

FRANCO, G. H. B. e LAGO, L. A. *A economia da República Velha, 1889-1930*. Texto para discussão. PUC-Rio. Departamento de Economia, 29 jan. 2011. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td588.pdf>.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005, p. 175.

MELO, H. P. de. O café e a economia fluminense, 1889/1920. In: SILVA, S. e SZMRECSANYI (org.) *História econômica da Primeira República*. 2ª. ed. rev. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 215-234.

MENDONÇA, S. R. de. *O ruralismo brasileiro (1888-1931)*. São Paulo: Hucitec, 1997.

OLIVEIRA, F. de. A emergência do modo de produção de mercadorias: uma interpretação teórica da economia da República Velha no Brasil. In: *O Brasil republicano*, v. 8: estrutura de poder e economia (1889-1939). 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 430-455. (História geral da civilização brasileira, t. 3, v. 8).

PAULA, C. J. de e LATTMANN-WELTMAN, F. (coord.). *Dicionário histórico-biográfico pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>.

Aula 2

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005 [1959]. 276p.

IGLÉSIAS, Francisco. *A industrialização brasileira*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986 [1985]. 94p.

LEVY, Maria Bárbara. *A indústria do Rio de Janeiro através de suas Sociedades Anônimas*. Coleção Biblioteca Carioca. Rio de Janeiro: EdUFRJ / Secretaria Municipal de Cultura, 1994. 306p.

LINHARES, Maria Yedda Leite (org.). *História geral do Brasil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000 [1990]. 445p.

LOBO, Eulália Maria Lahmeyer. *História do Rio de Janeiro: do capital comercial ao capital industrial e financeiro*. v. 2. Rio de Janeiro: IBMEC, 1978. 994p.

LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1975 [1960]. 224p.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. 182p.

MENDONÇA, Sônia Regina de. *A industrialização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Moderna, 1997. 88p.

OLIVEIRA, Francisco de. A emergência do modo de produção de mercadorias: uma interpretação teórica da economia da República Velha no Brasil. In: *História geral da civilização brasileira*. Tomo 3: O Brasil Republicano, v. 8: estrutura de poder e economia (1889-1939). 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 430-455.

SILVA, Sergio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1985 [1976]. 120p.

TAVARES, Maria Conceição. *Da substituição de importações ao capital financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 263p.

WEID, Elizabeth Von der; BASTOS, Ana Marta Rodrigues. *O fio da meada: estratégia de expansão de uma indústriatêxtil - Companhia América Fabril, 1878-1930*. Rio de Janeiro: FCRB/CNI, 1986. 303p.

Aula 3

ADDOR, Carlos Augusto. *A insurreição anarquista no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1986. 219p.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2001 [1987]. 196p.

FAUSTO, Boris. *Trabalho urbano e conflito social (1890-1920)*. Rio de Janeiro: Difel, 1977. 283p.

GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: EdFGV, 2008 [1988]. 320p.

LINHARES, Maria Yedda Leite (org.). *História geral do Brasil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000 [1990]. 445p.

LOBO, Eulália Maria Lahmeyer; CARVALHO, Lia de Aquino; STANLEY, Myriam. *Questão habitacional e movimento operário*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 1989. 229p.

MATTOS, Marcelo Badaró. *Escravidados e livres: experiências comuns na formação da classe trabalhadora carioca*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2008. 239p.

MENDONÇA, Sônia Regina de. *A industrialização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Moderna, 1997. 88p.

MORAIS Filho, Evaristo de (org.). *O socialismo brasileiro*. Brasília: EdUnB, 1981. 278p.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 2. ed, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978 [1978]. 288p.

Aula 4

ABREU, Marcelo de Paiva. "Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945". In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 73-104.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 399p.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional/Publifolha, 2000 [1959]. 276p.

HOBBSBAWM, Eric J. *A era dos extremos: o breve século XX; 1914-91*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998 [1994]. 598p.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. ed. atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986. 316p.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. A economia política do primeiro governo Vargas (1930-1945): a política econômica em tempos de turbulência. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida (org.). *O Brasil republicano*. Vol. 2: O tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 241-285.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986 [1982]. 182p.

MENDONÇA, Sônia Regina da. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1985. 106p.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003 [1972 / 2003]. 150p.

_____. *A economia da dependência imperfeita*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977. 159p.

RODRIGUES, José. *O moderno príncipe industrial: o pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria*. Campinas: Autores Associados, 1998. 153p.

TAVARES, Maria Conceição. O processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina. In: *Da substituição de importações ao capital financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978 [1963], p. 27-124.

Aula 5

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *O Governo Juscelino Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-61*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 302p.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 399p.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional/Publifolha, 2000 [1959], 276p.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. ed. atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986. 316p.

LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983 [1975]. 173p.

MARANHÃO, Ricardo. *O Governo Juscelino Kubitschek*. 2. ed. Coleção Tudo é História. São Paulo: Brasiliense, 1981 [1981]. 106p.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. 182p.

MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1985. 106p.

———. *A industrialização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Moderna, 1997 [1995]. 88p.

MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: EdFGV, 1991. 116p.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003 [1972/2003]. 150p.

———. *A economia da dependência imperfeita*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977. 159p.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. 502p.

TAVARES, Maria Conceição. O processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina. In: *Da Substituição de Importações ao Capital Financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978 [1963], p. 27-124.

Aula 6

ABREU, A. A. et al. (coord.). *Dicionário histórico-biográfico pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2001. 5 v.

CAMARGO, Aspásia. Questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, Boris (org.) *História geral da civilização brasileira. O Brasil republicano. Sociedade e política (1930-1964)*. São Paulo: Difel, 1986.

CHACON, Vamireh. *História dos partidos brasileiros. Discurso e práxis dos seus programas*. Brasília: Editora UNB, 1985.

DA SILVA, Francisco Carlos Teixeira. *Vargas e a questão agrária: a construção do fordismo possível*. Diálogos, DHI/UEM, 1998,

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930. Historiografia e História*. São Paulo: Brasiliense, 1970.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. A economia política do primeiro governo Vargas (1930-45): a política econômica em tempos de turbulência. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *O Brasil republicano. O tempo do nacional-estatismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia do século XXI*. São Paulo: Record, 2005.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

Aula 7

ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

FERREIRA, Marieta de Moraes. *A trajetória política de João Goulart*. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc>. Acesso em: 22 abr. 2012.

FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo. Reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

MARTINS, Marco Antonio Campos. *Aspectos atuais da política cambial brasileira e a crise recente da balança de pagamentos*. Brasília: IPEA/SEPLAN, 29 set. 1975.

MELO, Hildete Pereira; BASTOS, Carlos Pinkusfeld; ARAÚJO, Victor Leonardo. A política macroeconômica e o reformismo social: impasses de um governo sitiado. In: FERREIRA, Marieta de Moraes. *João Goulart: entre a memória e a história*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, Dario do Carmo. *A Carta de Punta del Este: as ideias positivistas nas reformas educacionais e no Plano de Segurança Nacional orquestrados na década de 60*. Texto apresentado no 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil. Unioeste, Campus de Cascavel, 2005. Disponível em: <http://cac-php.unioeste.br>. Acesso em: 3 maio 2012.

VILLELA, André. Dos “Anos Dourados” de JK à crise não resolvida. In: GIAMBIANI, Fábio; VILLELA, André. *Economia brasileira contemporânea (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

Aula 8

D’ARAÚJO, Maria Celina. *Fatos & Imagens*. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/A15>. Acesso em: 9 out. 2012.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e esperança. In: ABREU, M. de P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

COUTO, Ronaldo Costa. *História indiscreta da ditadura e da abertura*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o “Milagre Econômico” (1964-1973). In: GIAMBIANI et al. (org.). *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MENDONÇA, Sônia. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

PAULA, C. J. de e LATTMANN-WELTMAN, F. (coord.). *Dicionário histórico-biográfico pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>.

Aula 9

CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 217p.

D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.). *Ernesto Geisel*. 4. ed. Rio de Janeiro: EdFGV, 1997. 508p.

GASPARI, Elio. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003. 538p.

———. *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. 525p.

LESSA, Carlos. *Estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Brasília: Funcep, 1988. 235p.

MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação monopolista e crises no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991 [1980]. 106p.

MENDONÇA, Sônia Regina da. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1985. 106p.

———. *A industrialização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Moderna, 1997 [1995]. 88p.

———; FONTES, Virgínia. *História do Brasil recente: 1964-1992*. 4. ed. atualizada. São Paulo: Ática, 1996 [1988]. 110p.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977. 159p.

PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. O “Milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida (org.). *O Brasil republicano*. Vol. 4: O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 209-41.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. A modernização autoritária: do golpe militar à redemocratização 1964-1984. In: LINHARES, Maria Yedda Leite (org.). *História geral do Brasil*. 9. ed. atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2000 [1990], p. 351-384.

SINGER, Paul Israel. *A crise do “Milagre”: interpretação crítica da economia brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978 [1977]. 167p.

TORRES Filho, Ernani Teixeira. O papel do petróleo na geopolítica americana. In: FIORI, José Luís da Costa (org.). *O poder americano*. Coleção Zero à Esquerda. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 309-346.

Aula 10

AIRES, Ceres. *Negociações com o Clube de Paris*, s/d. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 26 fev. 2013.

BACHA, Edmar L. *Do Acordo de Plaza à moratória técnica: os tortuosos caminhos da renegociação da dívida externa brasileira, 1983-87*. Departamento de Economia PUC/RJ, maio 2005

CARNEIRO, Dionísio Dias ; MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana (1989-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 323-346.

_____. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana (1989-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 295-322.

CULPEPER, Roy. Retomada das afluências de capital privado para a América Latina: o papel dos investidores norte-americanos. In: FFRENCH-DAVIS, Ricardo ; GRIFFITH-JONES, Stephany (org.). *Os fluxos financeiros na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o “Milagre Econômico” (1964-1973). In: GIAMBIAGI et al. (org.). *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LEFORT, Fábio. *Dívida externa brasileira e o Plano Brady*. Mimeo, s/d, p. 1-16.

MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana (1989-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 347-386.

PAULA, C. J. de e LATTMANN-WELTMAN, F. (coord.). *Dicionário histórico-biográfico pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>.

SANDORI, Paulo. *Dicionário de economia do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SOLA, Lourdes. Limites políticos e sociais ao choque heterodoxo no Brasil. Técnicos, políticos, democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 9, p. 20-55, 1988.

VASQUEZ, Ian. The Brady Plan and Market-based Solutions to Debt Crises. *Cato Journal*, v. 16, n. 2, 1996

WILLIAMSON, John. *Depois do Consenso de Washington: uma agenda para reforma econômica na América Latina*. Palestra apresentada a FAAP. São Paulo, 25 de agosto de 2004.