

impor mesmo a sua subida. Nestes termos, os preços dos produtos industriais produzidos no centro não baixam se a taxa de aumento dos lucros e dos rendimentos salariais acompanham o ritmo de melhoria da produtividade, e podem mesmo aumentar se os lucros e os salários aumentarem, em conjunto, em maior medida que a produtividade. Em síntese: a força dos sindicatos e a estrutura 'monopolista' dos mercados dos produtos, que caracterizam os países industrializados, constituem o obstáculo a que os preços das exportações destes países baixem em correspondência com o aumento da produtividade, impedindo deste modo a transferência automática dos ganhos da produtividade dos países do centro para os países da periferia. Quer dizer: os países do centro retêm integralmente os frutos do progresso técnico das suas indústrias.

O mesmo não acontece, porém, nos países da periferia.<sup>303</sup> Aqui prevalecem as leis da concorrência no mercado de trabalho e, apesar de se não verificarem todas as condições exigidas pela concorrência perfeita (falta, v.g., a mobilidade da força de trabalho), a oferta ilimitada de mão-de-obra nos sectores capitalistas da economia assegura que os salários venham a fixar-se a um nível próximo do nível (histórico) de subsistência.

Com efeito, os aumentos substanciais da produtividade nos sectores de exportação dos países da periferia traduzem-se em redução do volume de mão-de-obra por unidade de produto. Se a produção destes sectores não aumentar na mesma medida que a produtividade - e é natural que não, dada a elasticidade negativa da respectiva procura por parte dos países industrializados -, haverá mesmo uma redução do volume do emprego nos sectores primários de exportação. A este factor acrescenta-se a pressão da mão-de-obra 'ocupada' nos sectores de baixa produtividade (serviços pessoais e actividades de tipo pré-capitalista) em busca de rendimentos mais elevados. Nestes termos, o jogo da oferta e da

---

303 Eis como Kaldor sintetiza o "structural handicap" de que sofrem os países subdesenvolvidos (comunicação apresentada à Conferência do Rio de Janeiro de 1963, em BAER/KERSTENETZKY, [1], 467): "os países subdesenvolvidos vendem em mercados altamente competitivos e compram em mercados monopolistas. Vendem em mercados onde eles são os *price takers* e compram em mercados onde os vendedores são os *price makers*, e isto representa uma enorme diferença".

Valerá a pena recordar aqui que Kaldor nasceu e estudou na Hungria. Isto para lembrar que, no período entre as duas guerras mundiais, os países da Europa Oriental e Central (entre os quais os que tinham resultado do desmembramento do Império Austro-Húngaro e os países balcânicos em geral), muitos deles exportadores de bens agrícolas e que a si mesmos se consideravam países 'subdesenvolvidos', se empenharam numa política deliberada de desenvolvimento industrial, tomando a Alemanha como modelo. Esta política teve a apoiá-la um corpo teórico e doutrinário que, para além de outras semelhanças com as teses de Prebisch e da Cepal, fazia da necessidade da industrialização o núcleo das suas preocupações. Destes países são originários, além de Kaldor, outros adeptos de um desenvolvimento baseado na industrialização, como Mandelbaum, T. Balogh, P. Rosenstein-Rodan, Constantin Gherea, M. Manoilescu, etc.. Para mais informações, cfr. J. LOVE, 397ss.

procura da força de trabalho nos países da periferia é de molde a impedir a subida dos salários ou mesmo a provocar a sua baixa.

Dir-se-á que, se não aumentam (ou se baixam) os salários, aumentam os lucros dos empresários ligados à exportação (porventura em maior medida que os aumentos da produtividade), conservando deste modo os países subdesenvolvidos os frutos do progresso técnico do sector exportador. Mas também esta conclusão não é confirmada pela realidade.

Prebisch faz intervir aqui, na articulação do seu raciocínio, o movimento cíclico da economia capitalista e a forma como se manifesta nos centros e na periferia, "uma vez que o ciclo é a forma característica de crescer da economia capitalista e o aumento da produtividade um dos factores primários do crescimento".<sup>304</sup>

Nas fases de prosperidade (dada a ausência de estoques e tendo em conta o tempo necessário para se conseguir o aumento da produção de bens primários), regista-se em regra um aumento dos preços dos bens primários mais acentuado que o aumento dos preços dos produtos industriais, transferindo-se, portanto, para a periferia, uma parte dos rendimentos criados no centro. Só que, nas fases de depressão, os preços dos bens primários baixam muito mais rapidamente que os preços dos produtos industriais, pelo que, a longo prazo, através dos ciclos, os preços dos produtos industriais vão-se tornando progressivamente mais elevados em relação aos preços dos bens primários e os rendimentos do centro acabam por crescer muito mais que os rendimentos da periferia.

Com efeito, nas fases de prosperidade sobem os lucros dos industriais e aumentam também os salários dos trabalhadores dos países do centro. Nas fases de depressão, porém, os sindicatos resistirão à baixa dos salários e os empresários procurarão evitar a baixa dos seus lucros. A pressão desloca-se então para os países da periferia, onde os sindicatos não existem ou não têm força para impor aumentos (ou para evitar a baixa) dos salários. Mas ainda que os salários não baixassem, teriam que baixar os lucros do sector exportador da periferia. É que a redução da procura de produtos industriais que se verifica nas fases de depressão vai provocar a acumulação de estoques de mercadorias invendáveis e a quebra da produção industrial, com a consequente redução da procura de importações de bens primários por parte dos países industrializados. E a procura baixará sempre, até que os produtores do sector primário exportador dos países subdesenvolvidos se vêem obrigados a reduzir drasticamente os seus preços, como aconteceu nos países da América Latina durante a Grande Depressão.

---

304 Cfr. R. PREBISCH, [1], 17.

Assim explica Raúl Prebisch que os países industrializados estejam em posição não só de reter integralmente para si os frutos resultantes do progresso técnico verificado nas suas economias, como também de captar em seu proveito uma parte do progresso técnico verificado nos países produtores de bens primários: "A maior capacidade das massas, nos centros cíclicos, para conseguir aumentos de salários na fase de prosperidade e para defender o seu nível na fase de depressão, e a aptidão desses centros, em virtude da posição que ocupam no processo produtivo, para deslocar a pressão cíclica para a periferia, obrigando-a a comprimir os seus rendimentos mais intensamente do que nos centros, explicam porque é que os rendimentos tendem persistentemente a subir com mais força nos países do centro do que nos países da periferia, conforme patenteia a experiência da América Latina".<sup>305</sup>

Perante este diagnóstico da situação dos países da América Latina, Prebisch e a Cepal advogam - como os estruturalistas em geral - a necessidade da adopção de políticas económicas que promovam activamente a formação de capital e o aumento da produtividade nos países da região e que evitem a transferência para o exterior dos ganhos da produtividade e dos rendimentos reais obtidos em resultado do emprego do excedente de mão-de-obra criado por força do aumento da produtividade.

Desde meados do séc. XIX até à Grande Depressão, poderá dizer-se que o crescimento dos países da América Latina foi um *crescimento para fora*, baseado essencialmente na exportação de bens primários, que propiciava as divisas necessárias à importação dos bens de consumo que não se produziam na região e da pequena quantidade de bens de capital destinados à implantação (reduzida) de certas indústrias tradicionais.

A crise dos anos 30, com a queda abrupta e espectacular dos mercados das exportações tradicionais dos países subdesenvolvidos, viria pôr em evidência o risco da dependência das exportações (até aí quase exclusivamente) de bens primários, cujo volume e cujos preços baixaram muito mais acentuadamente que as dos produtos industriais. A crise incidiu com particular intensidade nos países da América Latina, dependentes da exportação de um só ou de um número muito reduzido de bens primários.<sup>306</sup>

A diminuição da entrada de divisas (quando não se verificaram mesmo movimentos de saída de capitais, em virtude da actuação das empresas estrangeiras

305 Cfr. R. PREBISCH, [1], 18/19. Em sentido idêntico, H. W. SINGER, [1], 478/479.

306 No período de 1934-38 as matérias-primas de origem agrícola e mineral perfaziam 99% das exportações da América Latina, percentagem que pouco baixou, para o conjunto da região, até 1962: 98% no período 1946-51; 96% no período 1955-62. Cfr. J. GRUNWALD, [3], 839.

em dificuldade) provocou reduções dramáticas dos rendimentos dos particulares e do estado. Como não podia deixar de ser, as importações tiveram que ser drasticamente reduzidas, tendo-se registado, no Brasil, entre 1929 e 1932, uma baixa superior a 50%, o que diz bem das dificuldades de abastecimento do mercado interno, se tivermos presente que, nessa época, eram bens de consumo cerca de 50% dos produtos importados pelo Brasil.<sup>307</sup>

Por outro lado, a 2ª GM tinha tornado patentes as dificuldades dos países não industrializados em importar produtos de que careciam, apesar de então disporem de divisas para os pagar. Depois desta experiência, dificilmente podia continuar a confiar-se na exportação de bens primários como *engine of growth*, sendo certo que, até finais dos anos 40, não havia razões para uma perspectiva optimista acerca do futuro das exportações desse tipo de bens.<sup>308</sup>

A conclusão de Prebisch aparece, assim, clara e lógica. Ele entende que a América Latina não deve continuar a remeter-se ao “papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais” e que, nos finais da década de 40 e início dos anos 50, aos países latino-americanos já não se apresenta a alternativa entre continuar a crescer vigorosamente impulsionados a partir de fora através do crescimento persistente das exportações, ou crescer para dentro, mediante a industrialização.

A industrialização, apontada como “o principal modo de crescer”, não deveria, no entanto, ser considerada como “um fim em si mesma, mas como único meio de que dispõem os países subdesenvolvidos para ir captando uma parte dos frutos do progresso técnico e elevando progressivamente o nível de vida das massas”.<sup>309</sup> Prebisch logo acrescenta, porém, que o desenvolvimento da industrializa-

---

307 Cfr. D. SEERS, [1], 278/279.

308 H. W. SINGER ([1], 481/482) chama igualmente a atenção para o carácter ilusório da pretensa melhoria dos termos de troca que alguns entendem ter-se verificado no quinquénio posterior à 2ª GM e realça os perigos que representam para os países subdesenvolvidos exportadores de bens primários as repercussões das crises capitalistas através do comércio internacional, que podem induzi-los a não se industrializar nas fases de prosperidade porque a situação lhes é favorável e há abundância de divisas e a não se industrializar nas fases de recessão porque baixam as vendas e os preços dos bens exportados e não há disponibilidade de divisas que torne possível a industrialização.

309 Cfr. R. PREBISCH, [1], 2 e 8. Ragnar Nurkse, com a sua *teoria do desenvolvimento equilibrado*, foi dos primeiros economistas académicos a apoiar, fora da América Latina, as teses industrializantes da Cepal. Um dos primeiros a criticar este ponto de vista foi por certo Jacob Viner, logo em 1950: “Tudo o que encontro no estudo de Prebisch (refere-se a R. PREBISCH, [1]) e em outra literatura informada pelos mesmos princípios, originária das Nações Unidas e de outras fontes, é a identificação dogmática da agricultura com a pobreza e a explicação da pobreza agrícola através de leis históricas naturais que lhe são inerentes, em virtude das quais os produtos agrícolas tendem a trocar-se por manufacturas através de termos de troca que progressivamente se deterioram, o progresso técnico tende a confinar os seus benefícios às indústrias transformadoras e as populações agrícolas não participam dos benefícios do progresso

ção na América Latina não é incompatível com o desenvolvimento da produção de bens primários e que não tem de sacrificar-se a exportação destes bens para favorecer o desenvolvimento industrial. Antes pelo contrário: trata-se de saber extrair de um comércio externo cada vez mais alargado os elementos propulsores do desenvolvimento da economia interna.

Quanto mais activo for o comércio externo, maior será o volume de divisas (indispensáveis à importação de equipamentos) e maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade do sector primário exportador; se, por outro lado, através da industrialização e de uma adequada legislação social, se forem elevando os salários reais, poder-se-á ir corrigindo gradualmente o desequilíbrio de rendimentos entre os centros e a periferia.

Considerando o alargamento do mercado interno como elemento dinamizador da *industrialização voltada para dentro*, Prebisch defende que para a formação do capital necessário à industrialização e ao progresso técnico da agricultura "não parece essencial restringir o consumo da grande massa da população, que em geral é já demasiado baixo".<sup>310</sup> O aforro interno disponível e "investimentos estrangeiros bem orientados" poderiam assegurar um aumento imediato da produtividade do trabalho, canalizando-se uma parte importante do rendimento adicional para a formação de capital, o que permitiria absorver em actividades

tecnológico registado na indústria nem sequer como compradores, dado que os preços dos produtos industriais não baixam com a redução dos seus custos reais. Estas leis naturais - conclui J. Viner, 44 - parecem-me, na sua maior parte, fantasias maliciosas ou história conjuntural ou falseada, ou, no melhor dos casos, meras hipóteses referidas a períodos especiais e carecidas de uma comprovação séria e objectiva".

No seu estudo de 1959, Prebisch reconhecia ainda a existência de forte (embora decrescente) oposição à industrialização dos países da periferia, referindo as críticas dos que continuavam então a defender que a industrialização destes países representava um desvio nocivo de recursos produtivos das actividades primárias, só defensável com base em motivos extravagantes e sem fundamento (animosidade contra as regiões rurais, crença de que a indústria faz as nações ricas enquanto a agricultura é uma fonte de pobreza, motivos de prestígio, desejo de auto-suficiência ou de limitação dos centros, etc.), e que o correcto era deixar os países periféricos aumentar a produtividade das actividades primárias e expandir as exportações, para que a sua taxa de crescimento aumentasse em bases sólidas. Prebisch defendia, porém, que, não sendo incompatível com o progresso técnico na produção de bens primários, a "industrialização é um elemento indispensável do processo de mudança que acompanha a melhoria geral e gradual do rendimento *per capita*". Cfr. R. PREBISCH, [2], 251/252.

Certamente que são críticas como as de J. Viner e outros que Prebisch tem em mente quando, em 1977, se refere a "um sentimento de arrogância para com aqueles pobres economistas subdesenvolvidos da periferia", que caracterizou a reacção dos meios académicos e dos centros de poder dos países dominantes perante a heresia das teses de Prebisch e da Cepal (*apud* J. LOVE, 403).

310 Cfr. R. PREBISCH, [1], 6/7. É ao serviço do alargamento do mercado interno enquanto suporte indispensável à industrialização e ao desenvolvimento auto-sustentado que devem compreender-se as propostas da Cepal e dos estruturalistas no sentido da reforma agrária (ou da modernização da agricultura) e da adopção de políticas de redistribuição do rendimento. Na mesma preocupação deve incluir-se o empenho da Cepal, especialmente a partir de 1958, na criação de um Mercado Comum Latino-Americano e no desenvolvimento de outras formas de integração económica regional. Cfr. CEPAL, [4], 132ss.

mais produtivas uma parte crescente da mão-de-obra que vai abandonando o sector primário exportador (graças ao progresso técnico nele registado) e outras actividades em que se vinha 'ocupando' em situações de verdadeiro desemprego oculto. A melhoria progressiva da produtividade no sector primário e na indústria iria propiciando, em períodos seguintes, um incremento do rendimento nacional que poderia proporcionar uma taxa de aforro cada vez maior.

Este esforço inicial de capitalização não se concilia, porém, com os padrões de consumo sumptuário de certas camadas da população, nem com despesas públicas que não contribuam para o aumento da produtividade nacional. Daí que Prebisch, a Cepal e os estruturalistas em geral tenham defendido a necessidade da intervenção do estado na economia para acelerar e controlar a formação do capital (de modo a assegurar que este processo não afecte os consumos da grande massa da população), para programar os investimentos e 'orientar' os capitais estrangeiros, para planear e coordenar o processo de industrialização, para definir critérios adequados de utilização dos meios de pagamento no estrangeiro, para garantir uma protecção conveniente às indústrias substitutivas de importações.<sup>311</sup>

311 Os textos da Cepal (cfr. CEPAL, [4], 61ss) distinguem, porém, o "programa de desenvolvimento" do "rígido controlo da economia pelo estado", rejeitando qualquer tipo de economia colectivista, embora aceitando e defendendo que o estado deve abarcar uma ampla esfera de acção e suplantiar o papel da empresa privada. Assim se exprime Aníbal Pinto, num escrito de 1961 (*apud* A. PINTO, [15], 1.076): é necessária "uma acção consciente e deliberada para influir sobre as forças da economia (por exemplo, em termos de hoje, sobre o mercado), orientando-as para a obtenção de certos objectivos económicos e sociais", mas "não se trata de sufocar essas forças - que são de um enorme potencial dinâmico -, antes se trata de estabelecer pela acção do Estado as condições indispensáveis para que esse potencial possa aproveitar-se em favor do desenvolvimento económico".

No que se refere à política proteccionista, ela deveria estar ao serviço do objectivo de estruturar convenientemente a industrialização e o crescimento das economias periféricas e não deveria orientar-se, segundo R. PREBISCH ([2], 255), por critérios que assentem em "comparar custos industriais com preços de importação, mas em comparar o aumento de rendimento obtido através da expansão da indústria com o que poderia ter sido obtido nas actividades de exportação se os mesmos recursos tivessem sido utilizados nessas mesmas actividades". Do que se trata, portanto, é de maximizar a criação de rendimento interno que possa utilizar-se de modo a permitir a absorção, em actividades mais produtivas, não só da mão-de-obra 'ocupada' em trabalhos precários (pouco rentáveis) e da mão-de-obra que se encontra em situação de desemprego (disfarçado ou não), mas também dos excedentes de mão-de-obra libertados pelas actividades exportadoras graças ao progresso técnico. A própria Cepal tornou claro o seu propósito, logo num relatório de 1949 (*apud* A. PINTO, [15], 1.056): à medida que o progresso técnico se vai difundindo e aprofundando, "é bem sabido (...), em virtude de repetidas experiências, que (...) se vai criando um excesso de capital humano que a agricultura não exige. Apela-se então para a indústria e para outras actividades, com vista a absorverem produtivamente essa força de trabalho. (...) À medida que a técnica avança e se exige menos gente para obter mais bens primários, o excesso da população activa e o aumento natural desta vão-se empregando nas actividades industriais, nos transportes e no comércio. Como consequência lógica da expansão dos mercados e da especialização e diversificação da produção (...), aumenta a procura de certos serviços pessoais e o Estado, à medida que alarga as suas funções, vai absorvendo uma percentagem crescente do incremento deste rendimento real e também da população activa".

Os estruturalistas latino-americanos - com particular destaque para Prebisch - aparecem assim ligados ao movimento de contestação das concepções livre-cambistas e da divisão internacional do trabalho que condenava a América Latina a 'especializar-se' na produção de bens primários para exportação e à corrente que advogava a industrialização como via de desenvolvimento económico.<sup>312</sup>

Assim nascia a *ideologia desenvolvimentista*, largamente difundida e influente nos países da América Latina em finais dos anos 50 e início da década de 60, ela própria filha da confiança no capitalismo, após um período de ininterrupto crescimento económico iniciado no fim da 2ª GM.

Identificando-se o 'subdesenvolvimento' com a situação das *economias primário-exportadoras* herdadas directamente do período colonial, a *industrialização* e a *produção para o mercado interno* (o *crescimento para dentro*, por contraposição ao

A questão que se colocava era a de saber o que deveria fazer-se para além daquele ponto em que a afectação de mais recursos produtivos à expansão das exportações de bens primários provoca a baixa dos preços. Nestas condições, deveriam utilizar-se tais recursos para obter exportações adicionais ou orientá-los para a produção industrial destinada ao consumo interno? A resposta de R. PREBISCH ([9], 1.081) foi esta: "As exportações primárias adicionais seriam mais vantajosas se o rendimento das exportações perdido em resultado da baixa dos preços não fosse maior que o rendimento perdido por força do custo mais elevado da produção industrial interna relativamente ao dos produtos industriais importados. Para além do ponto em que tais perdas de rendimento são iguais, a opção em favor da industrialização aparecia como óbvia". Em outro estudo (*apud* W. BAER, [3], 150) escreve Prebisch: "A protecção justifica-se economicamente quando a possível perda ocasionada pela queda dos preços da exportação é maior que o custo mais elevado da produção interna relativamente às importações".

Os textos da Cepal insistem sempre, por outro lado, em que é diferente o impacto da restrição de importações, praticada nos países do centro e nos da periferia. Naqueles, tal restrição implica uma redução efectiva do volume do comércio externo, enquanto nestes conduzirá apenas a uma reorientação das importações totais (a restrição da importação de certos bens traduzir-se-á no aumento da importação de bens de outro tipo).

312 Também em 1950 - e não por mero acaso, antes como reflexo da situação que então se vivia, marcada ainda pela profunda derrocada da Grande Depressão e pelas dificuldades do período da 2ª GM - publicava W. A. Lewis na *Caribbean Economic Review* (Maio/1950) o seu importante estudo sobre "Industrialization of the British West Indies".

Enquanto Prebisch pôs em causa os pressupostos da teoria tradicional para combater a tese de que os países da América Latina se deviam 'especializar' na produção de bens primários, Lewis procurou 'reinterpretar' esses pressupostos. Explicando a industrialização como consequência de uma dotação desfavorável de terra relativamente à população, este autor concluiu pela necessidade urgente da industrialização das Índias Ocidentais, uma vez que a população (já elevada) crescia a um ritmo tal que a agricultura não poderia absorver toda a mão-de-obra. Mas esta *sobrepopulação* daria origem a vantagens relativas no domínio das indústrias *labour-intensive*, perante os países industrializados, onde a mão-de-obra é escassa e o seu custo elevado (recorde-se o conhecido modelo de W. A. LEWIS, [1], do *desenvolvimento económico com oferta ilimitada de trabalho*). Daí a sua proposta de industrialização *especializada* naquele tipo de indústrias, com vista à exportação para os países desenvolvidos. Com a industrialização, aumentaria o rendimento nacional *per capita*, designadamente os lucros do capital e, em consequência, aumentaria também a capacidade para aforrar e para investir, ao mesmo tempo que os empresários iam ganhando capacidade empresarial, até pelo contacto com os investidores estrangeiros. Assim se desenvolveriam as *economias nacionais* desses países.

*crescimento para fora*) eram apontadas como o único caminho para o desenvolvimento de verdadeiras *economias nacionais independentes*. Da industrialização e do desenvolvimento esperavam-se mudanças substanciais nas sociedades da América Latina. O crescimento para dentro libertaria os países em vias de desenvolvimento da dependência do comércio externo, transferindo para o interior de cada país os centros de decisão fundamentais.<sup>313</sup> Assim se viabilizaria o aparecimento de uma *economia nacional*, base de um *desenvolvimento nacional* concebido e controlado, em cada país, pelo *estado nacional soberano e independente*, ele próprio *democratizado* do ponto de vista político, graças à perda do poder económico por parte da antiga oligarquia agrário-exportadora e à crescente participação das grandes massas na vida política.

Paralelamente, esperava-se que a industrialização integrasse as massas rurais no processo económico, no seu duplo papel de produtores e de consumidores, operando uma significativa redistribuição do rendimento, de modo a abrir caminho à *sociedade de consumo de massas*, com a qual se identificavam os *países desenvolvidos* e de que os EUA eram o paradigma. Neste processo, punha-se em relevo o papel fundamental do *estado desenvolvimentista*, intervencionista mas respeitador e incentivador da iniciativa privada, à volta do qual se uniriam todas as vontades políticas, alimentadas pela mesma ideologia *desenvolvimentista e nacionalista*, na prossecução dos objectivos *nacionais de desenvolvimento económico e independência nacional*.<sup>314</sup>

De acordo com as teses defendidas nos textos da Cepal, não poderia haver desenvolvimento sem progresso técnico, o que justificaria o papel fundamental

313 "Constitui uma constante na nova ideologia do 'desenvolvimento nacional' - escrevia Celso FURTADO em 1961 ([1], 247) - que se deve reduzir ao mínimo a possibilidade de que o desenvolvimento do país seja entorpecido por decisões tomadas de fora por grupos cujos interesses possam conflitar com os da economia nacional".

314 Foram de sentido diverso, naturalmente, as críticas dirigidas contra as propostas de política económica da Cepal. Os liberais ortodoxos viram nelas uma espécie de cavalo de Tróia da esquerda e uma instituição difusora de teses socialistas estatizantes. À esquerda, a Cepal foi considerada por alguns como responsável pela 'anestesia' das populações com a promessa de desenvolvimento através da industrialização, fazendo crer que uma política de reformas que promovam o aumento da produtividade pode substituir a revolução socialista. Muitos alegam que as concepções desenvolvidas pelos autores ligados à Cepal deixam de fora o conteúdo de classe da exploração económica entre o centro e a periferia e no seio dos países da periferia e que a sua concepção de desenvolvimento, ignorando a estrutura de classes de cada sociedade, ignora também que são diferentes os caminhos e os objectivos do desenvolvimento que correspondem aos interesses de cada uma das classes em presença, como que partindo do pressuposto de que o desenvolvimento resolveria, por si só, todas as contradições de classe.

Não vamos aqui alongar-nos, porém, acerca dos desenvolvimentos subsequentes das posições da Cepal e sua actualidade no presente, nem acerca das críticas que têm suscitado. Para uma visão global desta questão, cfr. F. H. CARDOSO, [5], 14ss, A. PINTO, [15] e J. GRACIARENA, [2]. Cfr. também SERRA/CARDOSO, 16-18. Mais à frente, a propósito do caso brasileiro, analisaremos os problemas que emergiram da ISI e do estilo de desenvolvimento prosseguido a partir dela.

atribuído à industrialização enquanto processo de cristalização contínua do progresso técnico alcançado por uma sociedade: "A industrialização - lê-se num documento da Cepal de 1951 - é a forma de crescimento imposta pelo progresso técnico nos países latino-americanos que integram a periferia da economia mundial".

Mas a industrialização não foi entendida apenas como um veículo de desenvolvimento económico. Ela aparece nos documentos da Cepal (*El proceso de industrialización en América Latina*, 1965) como um verdadeiro projecto (político) de transformação social, destinado a implantar uma 'sociedade industrial' caracterizada por "uma organização racional da produção, tanto no sector da indústria transformadora como nos demais sectores da economia, o que por sua vez pressupõe a aplicação extensiva da ciência e da tecnologia a todo o domínio da produção de bens e serviços; uma participação igualmente extensiva da população no consumo, de modo que os frutos do progresso técnico beneficiem todos os grupos sociais; um sistema 'aberto' de estratificação social, apoiado num sistema educacional moderno, capaz de produzir o talento necessário e habilitar toda a população para compreender e participar na industrialização". Em síntese: "Não seria correcto interpretar o processo [de industrialização] na óptica restrita da ampliação da capacidade produtiva e da produção crescente de manufacturas, sem o colocar na perspectiva mais ampla da transformação social e cultural à qual deve forçosamente ir associado"<sup>315</sup>.

---

315 Transcrevemos de J. GRACIARENA, [2], 1.221, onde pode ver-se uma análise do projecto industrializador, da "utopia industrialista" da Cepal. Esta "mística da industrialização" é também analisada em A. PINTO, [15]. As propostas de Prebisch são sintetizadas por ele próprio em R. PREBISCH, [9], 1.080ss.



## Capítulo Segundo

# O Desenvolvimento do Capitalismo Industrial no Brasil

---

## 1. O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NA AMÉRICA LATINA DURANTE A FASE PRIMÁRIO-EXPORTADORA, COM ESPECIAL ATENÇÃO AO CASO BRASILEIRO

Estudos relativamente recentes têm posto em evidência que a actividade industrial nos principais países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México) se iniciou e ganhou importância muito antes do 'choque' proveniente da Grande Depressão e mesmo antes da 1ª GM.

A implantação das indústrias voltadas para a satisfação das necessidades internas em bens de consumo corrente (têxteis, vestuário, calçado, mobiliário, etc.) verificou-se a partir dos anos 80 do século XIX, num período de integração crescente das economias latino-americanas no esquema da divisão internacional do trabalho imposto pelo capitalismo dominante, então o capitalismo industrial inglês. E não há dúvida de que esse desenvolvimento da actividade industrial foi possível graças às condições criadas pela expansão do sector primário exportador, que permitiu a criação de uma rede de transportes e outras infraestruturas, promoveu a distribuição de rendimentos que alimentaram mercados internos suficientemente amplos e atractivos e propiciou as divisas necessárias para pagar as máquinas, equipamentos, combustíveis e produtos intermédios importados, sem os quais não teria sido possível desenvolver a actividade industrial.<sup>316</sup>

1.1. O Brasil não foge à regra, antes a ilustra exemplarmente. Na região onde prosperou o sector cafeeiro capitalista, o eixo Rio-São Paulo, verificou-se igualmente a implantação de várias indústrias ligeiras, com particular destaque para a indústria têxtil, que permaneceu como a principal indústria brasileira até à 2ª GM.<sup>317</sup>

---

316 Cfr. N. LEFF, [3]; O. MUÑOZ; BAER/VILLELA, 114-119; C. PELÁEZ, [1] e [2]; J. MELLO, 90ss; L. DOWBOR, [1], 133ss; M. IKONICOFF, [2]; A. FERRER, [6], 823-837. Para uma síntese comparativa dos processos de desenvolvimento industrial na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México, cfr. C. FURTADO, [20], 77ss.

317 A verdade é que a economia cafeeira criou um sistema económico regional razoavelmente integrado. Por razões técnicas e económicas, a fazenda cafeeira não pode limitar-se à monocultura do café, desenvolvendo-se actividades produtivas complementares, designadamente na produção de alimentos. Por outro lado, a economia cafeeira induziu o desenvolvimento de serviços administrativos, financeiros e de transporte, atraiu muita mão-de-obra assalariada e arrastou uma certa diversificação das estruturas produtivas. O café ficou conhecido, por força destas características, como "semeador de cidades". Por outro lado, a economia cafeeira obrigou os produtores de café a uma actividade complexa, que abrange: a aquisição de terras; o recrutamento de mão-de-obra; a organização e direcção da produção, com recurso aos princípios do cálculo económico, dado o longo período de gestação de uma cultura permanente como o café; os serviços de transporte interno, armazenamento e comercialização nos portos; os contactos com o sistema bancário para assegurar o financiamento da produção e das exportações e para colocar os lucros da exploração cafeeira; os contactos com os órgãos do poder político, porque os cafeicultores cedo se deram conta da importância do estado para o bom andamento dos negócios e,

Esta coincidência geográfica do desenvolvimento do complexo exportador cafeeiro (incluindo neste as actividades produtivas e as actividades comerciais, financeiras, serviços de transportes, etc.) e das actividades industriais logo indicará uma forte conexão entre a sorte do sector exportador primário e o incremento da indústria.

A cultura do café, dadas as suas próprias exigências e a sua inserção no mercado mundial, obrigou a um esforço organizativo que se traduziu no desenvolvimento de autênticas empresas capitalistas e de um núcleo de empresários capitalistas, uma verdadeira burguesia cafeeira.<sup>318</sup>

Por outro lado, a economia cafeeira esteve na base do grande afluxo de imigrantes de origem europeia (sobretudo italiana) que aportaram ao Brasil a partir do último quartel do século XIX, absorvendo o Estado de São Paulo a parte de leão (cerca de 600 mil trabalhadores só no último quartel do século).<sup>319</sup> Este

portanto, da importância de acompanhar os meandros da política económica e financeira. Os autores salientam, por isso mesmo, que as fazendas de café constituíram uma autêntica "escola de empresários". Cfr. L. DOWBOR, [1], 108 e 161ss e C. LESSA, 467-471.

318 Segundo A. FISHLOW, [2], 316, a importação de bens de capital da Grã-Bretanha aumentou cerca de 70% entre 1885 e 1889. No início do século XX havia no Brasil mais de mil empresas industriais e o censo industrial de 1907 apontava 3.500 empresas industriais, que empregavam cerca de 150 mil operários e produziam cerca de 21% do PNB; o censo de 1920 assinala já quase 13.500 empresas, com cerca de 275 mil operários (mantinha-se, porém, à roda de 21% a contribuição da indústria para o PNB). A indústria têxtil algodoeira foi a primeira grande indústria a desenvolver-se de modo a permitir a substituição das importações pela produção nacional. Em 1885 a produção interna não cobria mais de 10% do consumo doméstico e limitava-se a produtos de qualidade inferior; em 1905, a produção não só aumentou como se diversificou bastante, satisfazendo já cerca de 60% do consumo interno. A taxa média anual de crescimento desta indústria foi de 11% entre 1885 e 1915, passando de 48 fábricas e 3.172 trabalhadores para 240 fábricas e 82.257 trabalhadores. Não admira, pois, que, nos finais dos anos 20, as 359 fábricas existentes e os seus 123.470 trabalhadores abastecessem cerca de 90% do mercado interno de têxteis de algodão.

A indústria têxtil não era, porém, toda a indústria brasileira: em 1907, os operários têxteis eram apenas 27% da mão-de-obra industrial e em 1919 a indústria têxtil representava apenas 29% do valor da produção industrial brasileira; neste mesmo ano, cerca de 14% da força de trabalho ocupava-se na actividade industrial (percentagem que se manteve estacionária até 1960: 10% em 1940; 14% em 1950; 13% em 1960); em 1920, o valor da produção industrial de SP igualava o valor das exportações totais de café. Cfr. N. LEFF, [3], 552ss e [4], 151; BAERVILLELLA, 115-126 e A. FISHLOW, [2], 312/313.

319 Segundo dados colhidos em W. SUZIGAN, 89, no período 1885-1939 entraram no Estado de São Paulo 2.264.214 imigrantes, 65% dos quais entre 1885 e 1914.

Na verdade, os mercados internacionais do café conheceram uma expansão assinalável nas duas últimas décadas do século XIX, o que constituiu um factor determinante do *boom* cafeeiro no Brasil, aproveitando as dificuldades de outros concorrentes (especialmente Ceilão), cujas plantações foram destruídas por doenças; a produção brasileira aumentou de 3,7 milhões de sacas em 1880/81 para 5,5 milhões em 1890/91 e 16,3 milhões em 1901/02. Cfr. C. FURTADO, [12], 149.

Dadas as péssimas condições a que eram sujeitos os escravos ocupados nas plantações brasileiras (de açúcar, primeiro, e de café, mais tarde), era relativamente reduzido o número de escravos então existentes no Brasil; por outro lado, a reserva de mão-de-obra existente no interior do país, especialmente no Nordeste, era atraída pela exploração da borracha na floresta amazónica, que então conheceu um

aumento da oferta de mão-de-obra evitou, em primeiro lugar, que os salários subissem a níveis demasiado elevados para uma economia cujo crescimento assentava no alargamento da área cultivada e na incorporação de mais mão-de-obra, sem qualquer revolução tecnológica.

O afluxo de mão-de-obra imigrante contribuiu igualmente para a difusão do pagamento de salários em dinheiro nos trabalhos agrícolas e provocou, apesar de tudo, um aumento do nível dos salários reais.

A imigração forneceu também grande número dos novos empresários industriais e uma quota substancial dos operários qualificados<sup>320</sup>, ao mesmo tempo que reforçou o processo de crescente urbanização (arrastado pelo próprio desenvolvimento do sector exportador), para o que contribuiu, além de outros factores, a dificuldade de acesso à propriedade da terra, praticamente monopolizada desde o período colonial.

O afluxo de mão-de-obra europeia à região de SP constituiu, finalmente, um factor importante de ampliação do mercado interno de bens de consumo corrente<sup>321</sup>.

Como factor de alargamento do mercado interno actuou também o aumento das despesas públicas de investimento (15% das despesas federais entre 1903 e 1913), cuja necessidade decorria das exigências do sector exportador em infraestruturas urbanas, vias de comunicação, meios de transporte, etc..

O sector exportador cafeeiro criou, portanto, um mercado interno de dimensões razoáveis, protegido pelos custos relativamente elevados dos transportes e pelas pautas aduaneiras praticadas, com taxas que atingiram, em 1844, para o imposto *ad valorem* sobre as importações, 30%, 40% e 60%, conforme os casos, tendo chegado, por volta de 1900, a valores que rondavam, na maior parte dos casos, 50%, 60% e mesmo 80%.<sup>322</sup> Um outro elemento de protecção do mercado

enorme incremento. Perante as crescentes dificuldades impostas pela Inglaterra ao tráfego de escravos, a penúria de mão-de-obra com que se defrontava o sector cafeeiro obrigou o estado a participar no financiamento da importação de mão-de-obra em grande quantidade. Cfr. C. FURTADO, [2], 101-111 e L. DOWBOR, [1], 112-166.

320 Em 1933, 45% das empresas industriais existentes no Estado de São Paulo eram propriedade de estrangeiros. Cfr. W. SUZIGAN, 89.

321 Cfr. C. FURTADO, [1], 261/262 e BAER/VILLELA, 117-125.

322 Cfr. N. LEFF, [3], 552-558 e [4], 153. No decreto dizia-se expressamente que a imposição de direitos alfandegários visava proteger "os capitais nacionais e estrangeiros que queiram empregar-se dentro do país, em manufacturas para que temos matérias-primas em abundância". Só que as reformas tarifárias sucederam-se ao longo dos anos, ora retirando ora concedendo protecção às indústrias. Em 1904 o Governo tentou nova arremetida proteccionista que não chegou a concretizar-se, dados os protestos diplomáticos das potências capitalistas. Cfr. L. MARTINS, [1], 19.

Alguns autores desvalorizam, porém, o papel da protecção alfandegária como factor de alteração dos preços reativos em sentido favorável à substituição de importações, considerando mais importante a influência da desvalorização da moeda brasileira. Cfr. A. FISHLOW, [2], 311, 318 e 335/336.

interno resultou do ritmo intenso da desvalorização do cruzeiro, cuja taxa de câmbio caiu cerca de três vezes entre 1889 e 1894.<sup>323</sup>

1.2. Mas é claro que, para além de um mercado potencial suficientemente atractivo, o desenvolvimento da actividade industrial apresentava outras exigências: capital acumulado nas mãos de uma classe capitalista com capacidade empresarial; existência de trabalhadores assalariados em quantidade e qualidade; disponibilidade de divisas que permitissem a importação dos meios de produção necessários à actividade industrial e a importação - ao menos nos primeiros tempos, dada a não existência prévia de uma agricultura produtora de alimentos para comercialização minimamente desenvolvida e estruturada - dos alimentos e outros bens de consumo indispensáveis à reprodução da força de trabalho industrial.

E não há dúvida de que a expansão do sector primário exportador gerou lucros de tal forma elevados que não só cobriram as necessidades de acumulação de capital do próprio sector cafeeiro como forneceram recursos financeiros susceptíveis de ser investidos na indústria.

À expansão do sector exportador fica-se a dever a reactivação da imigração de mão-de-obra europeia a partir de 1905. Desde então até 1913 chegaram ao Brasil - especialmente à região Rio-SP - quase um milhão de pessoas. Esta mão-de-obra imigrante cobriu as necessidades do complexo cafeeiro, assegurou reservas da população urbana disponíveis para as actividades industriais, forneceu os trabalhadores exigidos pelo aumento dos investimentos públicos e pelo posterior desenvolvimento da agricultura mercantil produtora de alimentos, além de trazer consigo alguns capitais, capacidade empresarial e qualificação profissional.

As receitas em divisas do sector exportador (essencialmente do café, mas também da borracha, até 1910) asseguraram o financiamento das importações de bens de produção para a indústria têxtil e de alimentos e outros bens de consumo para os trabalhadores da indústria e dos serviços urbanos, para além de cobrirem as necessidades de importação do próprio sector exportador e do estado.

A acumulação do capital industrial foi ainda facilitada pelas entradas líquidas de capital estrangeiro, quer proveniente de empréstimos contraídos pelo estado para financiar os seus investimentos em infraestruturas, quer proveniente de investimentos directos estrangeiros, em ambos os casos em relação com actividades induzidas pelo auge do sector exportador.

Por outro lado, a transformação do capital-dinheiro em capital produtivo industrial foi facilitada pela boa rentabilidade esperada dos investimentos na

---

323 Cfr. J. MELLO, 160/161.

indústria. O *boom* do café gerou um mercado interno suficientemente amplo e potencialmente crescente, fortemente protegido através de vários expedientes; os investimentos públicos asseguravam consideráveis economias externas aos empreendimentos industriais; os excedentes de mão-de-obra (cuja importação foi em grande parte financiada pelo estado) permitiram a prática de salários baixos; as generosas isenções de direitos alfandegários para a importação de máquinas e equipamentos industriais reduziram substancialmente os custos do capital constante; o desenvolvimento da própria indústria de bens de consumo corrente e da agricultura produtora de alimentos tornou possível a manutenção de baixos níveis salariais, ao mesmo tempo que contribuiu, juntamente com a expansão das despesas públicas, para assegurar condições favoráveis de realização dos lucros nas atividades industriais.

As considerações anteriores permitem, a nosso ver, a conclusão de que foi a expansão da economia cafeeira capitalista voltada para a exportação que criou as condições essenciais para o aparecimento do capital industrial no período que decorre entre os dois últimos decênios do século XIX e a 1ª GM. O crescimento industrial, particularmente acelerado entre 1905 e 1912<sup>324</sup>, aparece claramente como um "subproduto das exportações de café" (Celso Furtado), podendo concluir-se que o capital industrial surgiu como um desdobramento do capital cafeeiro e que "a burguesia cafeeira foi a matriz social da burguesia industrial".<sup>325</sup>

1.3. - A história do desenvolvimento industrial do Brasil (e de outros países da América Latina) parece permitir a conclusão de que as relações de domínio no quadro do sistema capitalista mundial não impuseram, a partir das últimas décadas do século XIX, uma divisão internacional do trabalho tão rígida que tenha tornado impossível o aparecimento e mesmo o desenvolvimento de certas indústrias nos países da 'periferia' latino-americana. Deste ponto de vista, poderá dizer-se que, assim como o 'imperialismo moderno' se não tem revelado incom-

---

324 Tomando 1939=100, os índices do *quantum* das importações de bens de capital foram: 1901=56,8; 1905=62,3; 1908=102,9; 1910=118,7; 1911=153,6; 1912=205,3 (cfr. J. MELLO, 169). A expansão dos investimentos na indústria interrompe-se em 1913 (baixa das cotações do café; corrida às importações de bens de consumo e fuga de capitais, dada a ameaça da guerra) e prolongar-se-á durante o conflito mundial (cfr. J. MELLO, 153). No que se refere à indústria têxtil, Nathaniel Leff salienta que cerca de metade do equipamento em laboração em 1945 tinha sido instalado antes de 1915. O mesmo autor refere que antes desta data iniciou a sua actividade a maior parte dos grandes grupos industriais brasileiros da actualidade. Cfr. N. LEFF, [3], 552-558.

325 Cfr. J. MELLO, 102/103. Segundo dados apurados por A. Villela e W. Suzigan (*apud* L. DOWBOR, [1], 138), por volta de 1900 a maior parte das fábricas de têxteis do Estado de São Paulo tinham sido criadas por fazendeiros, os quais participavam também no capital de empresas industriais no domínio da serração, cervejas, vidro, etc., controlando directamente cerca de metade das 50 maiores empresas industriais da região de SP.

patível com um certo tipo de industrialização dos países subdesenvolvidos, também o imperialismo anterior à 1ª GM (aquele que Lenine estudou) não constituiu um impedimento absoluto à implantação de (certas) indústrias em (alguns) países situados na órbita das potências capitalistas dominantes.

Questão diferente é a de saber se os países da América Latina que tinham no crescimento das exportações de bens primários o seu elemento dinamizador seriam capazes de criar as condições indispensáveis à transformação do núcleo artesanal em um sector industrial com dinamismo próprio.

O modelo de *crescimento para fora* imperante ao longo do século XIX na América Latina pressupunha a especialização destes países na produção de bens primários destinados à exportação, admitindo-se que o desenvolvimento do sector externo seria capaz de criar um mercado interno de bens de consumo corrente susceptível de alimentar um sector industrial destinado a satisfazer a procura de tais bens.

Importa desde logo considerar que as possibilidades de criação deste mercado variariam de país para país, de acordo com as funções de produção adequadas à actividade desenvolvida: reduzida utilização de mão-de-obra nas economias mineiras e nas economias com forte peso de pecuária; maior utilização de mão-de-obra nas culturas anuais e maior intensidade ainda nas culturas perenes (como o café).

Mas há que ter em conta outros factores condicionantes da capacidade de irradiação interna do sector exportador de bens primários: o nível dos salários praticados (dependente dos excedentes de mão-de-obra, das estruturas sociais e políticas de cada país, da diferente capacidade das organizações de trabalhadores, etc.); a propriedade (nacional ou estrangeira) das empresas implantadas no sector; o tipo de infraestruturas exigidas para o seu desenvolvimento; o ritmo de desenvolvimento (comandado pelas flutuações da procura externa, uma vez que, contrariamente ao que se passa com os produtos industriais exportados pelos países desenvolvidos - largamente consumidos ou utilizados no próprio país -, nos países da América Latina, se exceptuarmos a carne e o trigo no Uruguai e na Argentina, os bens primários de exportação só em reduzidíssima medida podem encontrar escoamento no mercado interno).

Do enunciado destes factores já se deduzirá a pequena capacidade do sector exportador tradicional para promover a diversificação e a integração das estruturas produtivas internas, indispensáveis à difusão do progresso técnico por toda a economia, de modo a conseguir-se a modernização e a homogeneização do tecido produtivo e social que caracterizaram as *revoluções industriais* dos séculos XVIII e XIX.

O exemplo dos países da América Latina parece autorizar a conclusão de que as indústrias cuja implantação foi induzida pela expansão das exportações pri-

márias, juntamente com o sector de subsistência, se revelaram incapazes de viabilizar um dinamismo próprio da indústria nacional, dada a sua tecnologia incipiente, a sua baixa produtividade e todos os outros factores condicionantes do seu desenvolvimento. Como salienta Furtado, o modelo primário-exportador não permitiu em caso algum que o sector industrial por ele induzido "se diversificasse suficientemente para auto-gerar a demanda, isto é, que se instalassem indústrias de equipamentos e outras, cujo produto fosse absorvido pelo próprio sector industrial e outras actividades produtivas".<sup>326</sup>

O próprio facto de o sector externo depender estritamente das flutuações cíclicas dos países industrializados e dos acontecimentos perturbadores das relações normais do comércio, bem como a evolução desfavorável dos termos de troca dos países exportadores primários haveriam de provocar o colapso do modelo. A industrialização por substituição de importações (ISI) representou a adaptação dos países maiores (entre os quais o Brasil), onde a actividade industrial já tinha atingido um certo desenvolvimento, às novas situações criadas pelos sucessivos choques adversos de origem externa.

## 2. Os 'CHOQUES EXTERNOS' E O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

2.1. O primeiro destes *choques externos* resultou da Guerra de 1914-18. O conflito encontrou o Brasil com um excesso de capacidade industrial (no âmbito das indústrias existentes, é claro) relativamente à procura, dada a sobreacumulação no sector industrial que se verificara entre 1910 e 1913.

A eclosão da Guerra, ao provocar a interrupção da navegação atlântica, dificultou enormemente a importação de novos equipamentos, cujo volume se reduziria, no período 1914-18, a cerca de 22% dos valores relativos ao período de 1911-13.<sup>327</sup> Como não havia então no Brasil qualquer produção de bens de capital, compreende-se que a 1ª GM não tenha contribuído, decisivamente, para o aumento e a diversificação da capacidade produtiva da indústria brasileira.<sup>328</sup>

326 Apud J. MELLO, 92/93.

327 Cfr. BAER/VILLELA, 119.

328 Alguns autores assinalam, porém, a criação de grande número de pequenas empresas industriais entre 1915 e 1919 (L. MARTINS, [1], 20, refere a fundação, neste período, de 5.940 novas empresas industriais), fortemente trabalho-intensivas, mas suficientemente importantes para representarem cerca de um quarto do capital investido na indústria transformadora, de acordo com os dados apurados no censo de 1920 (cfr. A. FISHLOW, [2], 321). A verdade é que a produção industrial cresceu 212% entre 1914 e 1919, do mesmo modo que, entre 1929 e 1937, se registou uma baixa de cerca de 23% das importações brasileiras, enquanto a produção industrial aumentava cerca de 50%. Cfr. C. BENETTI, 139-143.

É provável, por outro lado, que a procura interna global tenha baixado, em consequência da quebra da massa salarial e da redução das despesas públicas. Simplesmente, a Guerra dificultou também a importação de bens de consumo manufacturados e o preço das importações aumentou, o que provocou a ampliação da quota do mercado interno que ficou reservada à indústria nacional. Acresce que os próprios condicionalismos da Guerra abriram às indústrias brasileiras (especialmente à indústria têxtil) certos mercados africanos e latino-americanos.<sup>329</sup>

A Guerra criou, pois, condições favoráveis da procura, que tornaram possível um aumento da produção industrial, com base na utilização mais intensiva da capacidade instalada<sup>330</sup> e proporcionou elevadas margens de lucro às actividades industriais.

O final da Guerra deixou o sector industrial com importantes somas de dinheiro acumulado; com equipamentos gastos e obsoletos por força da utilização intensiva e da ausência de reposição; com um ambiente de optimismo entre os industriais, dado o comportamento favorável da procura e as altas taxas de lucro obtidas durante a Guerra. Por outro lado, o cruzeiro valorizou-se e os preços do café subiram nos mercados internacionais, aumentando assim a capacidade de importar. Acresce que, com o fim da Guerra, as importações tornaram-se mais fáceis (desaparecimento do risco dos transportes marítimos) e os preços das importações brasileiras baixaram.

Eis o quadro que explica a corrida à importação de bens de capital que se registou a partir de 1919, com o conseqüente aumento do investimento e da capacidade produtiva (de novo a um ritmo superior ao da procura e da produção de bens industriais) e a modernização substancial das indústrias produtoras de bens de consumo corrente.<sup>331</sup>

Durante os anos vinte verificou-se também uma certa diferenciação da estrutura industrial brasileira, com a implantação das primeiras unidades da indústria siderúrgica (1921) e do cimento (1924), apoiadas inicialmente em capitais estrangeiros (canadianos e americanos), beneficiados com importantes incentivos

329 O peso dos bens de consumo não duradouros (alimentos industrializados e têxteis) na pauta de exportações passou de 3,8% em 1901-13 para 15,2% entre 1914 e 1918 (cfr. A. Villela e W. Suzigan, *apud* J. MELLO, 171).

330 Tomando 1929=100, foram estes os índices da produção real global nas indústrias têxtil, vestuário e calçado, bebidas e tabaco (70% da produção industrial brasileira em 1919): 1913= 65,3; 1914= 53,5; 1915= 70,8; 1916= 70,6; 1917= 78,5; 1918= 73,4; 1919= 85,4. Cfr. BAER/VILLELA, 119 e 125.

331 Cfr. J. MELLO, 170-181. Também A. FISHLOW, [2], 321-326, destaca o forte estímulo positivo para a substituição de importações que resultou da 1ª GM, bem como a importância dos lucros acumulados durante a Guerra no financiamento de novos investimentos ao longo dos anos vinte.

do estado e aproveitando equipamentos e tecnologias usados e por vezes já inteiramente amortizados.<sup>332</sup>

Em conclusão, poderá dizer-se, com Albert Fishlow, que a 1ª GM, se não foi o ponto de partida para um processo de autêntica industrialização, também não constituiu um obstáculo ao seu desenvolvimento.<sup>333</sup>

2.2. Não parece, porém, que possa caracterizar-se como processo de industrialização (e muito menos como *revolução industrial*) o crescimento industrial registado a partir das décadas de 80/90 do século XIX, tanto no Brasil como na América Latina em geral.

De “estrutura industrial primitiva” fala Fishlow para caracterizar a situação da indústria brasileira ao iniciar-se a 1ª GM. E a verdade é que, em finais dos anos 20, o sector motriz da economia continuava a ser o sector exportador primário tradicional, dele dependendo o mercado interno das indústrias implantadas, quase exclusivamente indústrias produtoras de bens de consumo corrente, caracterizadas por um baixo nível de produtividade e por reduzidos efeitos de arrastamento relativamente ao conjunto da economia.

Com efeito, o desenvolvimento industrial que ocorreu até finais da década de 20, durante a fase de *crescimento para fora*, não passou de um crescimento horizontal, baseado no aumento da capacidade de produção das indústrias tradicionais já existentes, mediante a criação de novas unidades a partir da importação dos equipamentos necessários. Não houve uma diversificação significativa das estruturas produtivas na indústria (uma grande parte da procura interna de bens industriais de consumo continuava a ser satisfeita pela importação)<sup>334</sup> e muito menos se registou qualquer tentativa séria de produção interna de bens de produção (ao contrário do que se verificou nos países que passaram por verdadeiras *revoluções industriais*).

É verdade que a expansão do sector cafeeiro, sobretudo a partir dos anos 80 do século XIX, permitiu a implantação e o desenvolvimento não só das indústrias produtoras de *bens-salário* e de uma agricultura mercantil produtora de alimentos (assegurando assim, internamente, as condições indispensáveis à reprodução da força de trabalho), mas também o aparecimento de pequenas unidades produtoras de bens de produção (aço e cimento) e de actividades agrícolas mercantis produtoras de matérias-primas.

332 Para mais informações sobre os primeiros tempos das indústrias do aço e do cimento no Brasil, cfr. C. PELÁEZ, [1], 39-42 e J. MELLO, 181-184.

333 Cfr. A. FISHLOW, [5], 103.

334 Cfr. *infra*, nota 398, neste capítulo.

E poderia esperar-se que o desenvolvimento destes dois últimos sectores de actividade viesse libertar a acumulação capitalista da dependência da *capacidade de importar* gerada pelo sector agro-exportador. Tal não aconteceu, porém, e, até meados dos anos 30, a acumulação do capital (e o próprio consumo da classe capitalista) permaneceu na dependência quase exclusiva do comportamento do complexo exportador cafeeiro, que assim continuava a ocupar o lugar que, no quadro de um modo de produção especificamente capitalista, deve caber ao sector industrial produtor de bens de produção.

As possibilidades de crescimento e de diversificação da economia estavam, assim, encerradas nos estreitos limites impostos por um sector exportador reduzido a um ou dois bens primários, ele próprio dependente das crises dos países industrializados e das flutuações dos 'mercados internacionais' daqueles bens, controlados pelos países capitalistas dominantes. Isto mesmo determinava "o carácter eminentemente dependente e reflexo" das economias latino-americanas, como bem observa M<sup>a</sup> Conceição Tavares, para quem "essa reduzida actividade industrial, juntamente com o sector agrícola de subsistência, eram insuficientes para dar à actividade interna um dinamismo próprio".<sup>335</sup> Neste sentido, falam os autores - adequadamente a nosso ver - de *industrialização dependente* (Ladislau Dowbor).

2.3. O segundo *choque externo* com reflexos importantes na economia brasileira foi a Grande Depressão de 1929-32. A economia brasileira era então, do ponto de vista da acumulação do capital industrial, uma economia profundamente dependente das condições de realização que se deparavam ao sector exportador nos mercados internacionais; o capital industrial, dada a ausência de um departamento produtor de bens de produção, dependia estritamente do capital cafeeiro.

Nestas condições, o que significou para países como o Brasil a grande crise capitalista dos anos 30?

Para os países da América Latina em geral, ela significou uma queda brusca e acentuada dos preços das suas exportações, com a consequente redução da capacidade de importar.<sup>336</sup>

E o Brasil não fugiu à regra, com a crise do sector exportador cafeeiro, que sofreu uma baixa das cotações internacionais do café superior a 60% entre 1929 e 1933, acompanhada por uma redução, embora menos acentuada, do volume

335 Cfr. M.<sup>a</sup> C. TAVARES, [1], 31.

336 De acordo com os dados de C. ALEJANDRO, [3], 179, o volume das importações baixou, em vários países da América Latina, entre 1928-29 e 1938-39, apesar do aumento do PNB entretanto registado. Para 1928-29=100, os índices referentes a 1938-39 são: Argentina= 72; Brasil= 70; Chile= 56; Colômbia= 87; México= 72.

das exportações.<sup>337</sup> O resultado foi, naturalmente, uma diminuição das receitas em divisas das exportações e uma redução dos rendimentos distribuídos em moeda nacional de cerca de 35%, apesar da desvalorização do cruzeiro entretanto adoptada pelo Governo, tanto para defender os rendimentos internos do sector cafeeiro como para evitar o excessivo agravamento dos défices da balança de pagamentos.

Daqui resultou uma diminuição drástica das importações e uma baixa considerável da oferta de produtos industriais até então importados, para além do aumento do preço relativo desses produtos em consequência da desvalorização do cruzeiro. Uma fatia maior do mercado interno ficava assim à disposição das indústrias brasileiras, em condições de mais fácil competitividade.

A crise do sector cafeeiro e a redução das receitas da respectiva exportação não foram alheias ao movimento militar que, apoiado nas populações urbanas e nos grupos industriais, levou Getúlio Vargas ao poder (Outubro/1930). Assim terminava o controlo hegemónico do poder político por parte do sector cafeeiro, de modo a conciliar, ao nível do poder central, os interesses dos fazendeiros e exportadores de café com os das classes médias urbanas, do proletariado industrial e - sobretudo - da nova burguesia industrial, mediante a criação de condições para o aproveitamento pela 'indústria nacional' do mercado interno emergente.<sup>338</sup>

A política de protecção ao sector cafeeiro adoptada pelos governos Vargas levou o estado a comprar, para destruir, ao longo dos anos 30, uns 80 milhões de sacas de café. Ainda que inconscientemente, esta política actuou como autêntica política anti-cíclica de feição keynesiana (*avant la lettre*, claro). Dela resultou a manutenção do nível de emprego no sector do café e, indirectamente, nos sectores industriais voltados para o mercado interno, evitando-se assim que a depressão contaminasse toda a economia através dos efeitos do multiplicador negativo

337 A tendência para a baixa dos preços internacionais do café continua a registar-se nos anos seguintes. Considerando 1939=100, os índices da sua evolução são: 1928=309; 1933=121; 1938=102; 1940=94 (cfr. C. PELÁEZ, [1], 17). Esta crise do café parece, no entanto, não ser apenas um reflexo da crise internacional. As contradições do processo de acumulação do capital cafeeiro geraram as condições de uma crise que a Grande Depressão antecipou e acentuou, mas que acabaria por tornar-se inevitável. Isto porque a protecção ao café estimulou o aumento desmedido da produção, dadas as elevadas taxas de lucro garantidas; por outro lado, a política de defesa das cotações internacionais do café relativamente elevadas favoreceu o aumento da produção em outros países, acentuando o aumento da oferta nos mercados internacionais e fazendo perder a posição de quase monopólio que o Brasil chegou a ter. Cfr. C. FURTADO, [17], 113-115 e J. MELLO, 184/185.

338 Cfr. L. DOWBOR, [1], 206-208. "O pacto fundamental de poder estabelecido em consequência da Revolução de 1930 - escreve também L. RANGEL, 41 - consagrava a aliança entre o latifúndio saído da abolição da Escravatura e da 1ª República, com o capital industrial nascente". Para mais desenvolvimentos sobre o significado político da Revolução de 1930, cfr. L. MARTINS, [4], 106-120.

do emprego e do rendimento, que de outro modo resultariam da baixa do rendimento monetário do sector exportador.<sup>339</sup>

No mesmo sentido actuou a política de défices orçamentais adoptada especialmente no período 1930-32, para cobrir as despesas com a Revolução de 1930, para financiar a chamada Guerra Paulista (1932) e para prestar auxílio aos Estados do Nordeste afectados pela seca (1930-33).<sup>340</sup>

Por outro lado, a redução da oferta de produtos importados e a manutenção do nível da procura global provocou a subida dos preços dos produtos industriais, agravada pelos efeitos inflacionistas da desvalorização do cruzeiro<sup>341</sup> e pelo financiamento (pelo menos parcial) da destruição do café através de empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil.<sup>342</sup> Os ganhos da inflação foram absorvidos pelo sector industrial voltado para o mercado interno, que viu melhorar a sua rentabilidade relativa em comparação com o sector agro-exportador, factor que terá atraído ao sector industrial recursos financeiros e capacidade empresarial que de outro modo ficariam ociosos ou iriam ampliar a capacidade produtiva já excedentária do sector cafeeiro.<sup>343</sup>

---

339 Cfr. C. FURTADO, [17], 122ss. No sentido de que a política dos Governos Vargas foi deliberadamente 'anti-keynesiana', procurando acima de tudo o equilíbrio orçamental, cfr. C. PELÁEZ, [3], 67-73. Num importante estudo sobre a política económica dos governos do período getulista, Stanley Hilton demonstrou, porém, que tanto o próprio Getúlio como os seus principais colaboradores e os seus governos defenderam desde 1930 uma política activa de industrialização e mostraram perfeita consciência de que a política de protecção ao café, para além de dar satisfação aos interesses da poderosa 'burguesia cafeeira', era vital para o objectivo de industrializar o país, uma vez que das receitas do sector exportador cafeeiro dependia a importação dos equipamentos para a indústria, assim como delas dependia a expansão do mercado interno. Cfr. S. HILTON, 758-760.

O significado da política de protecção ao café é uma questão largamente discutida entre os especialistas da economia brasileira. A. FISHLOW, [2], 328/329, sustenta que ela não terá sido tão decisiva como pretende Celso Furtado, mas também não foi tão pouco importante como quer C. M. Peláez.

340 "Em 1930 - escreve J. MELLO, 192/193 - o défice contribuiu, poderosamente, para deter a queda da renda; em 1932, proporcionou o impulso decisivo para a recuperação (...). O comportamento efectivo do Estado foi keynesiano em 1930 e 1932, ainda que as intenções fossem bem outras".

341 Considerando 1929=100, C. ALEJANDRO, [3], 175, conclui que a taxa de câmbio média real para as importações evoluiu de acordo com os índices seguintes: 1925-29=100,2; 1930-34=173,2; 1935-39=186,0. A. FISHLOW, [2], 335/336, considera muito importante a acção da desvalorização da moeda na alteração dos preços relativos dos produtos fabricados internamente e dos produtos importados em sentido favorável à substituição de importações, chamando a atenção para o facto de a desvalorização da moeda brasileira ter sido superior a 130% entre 1929 e 1939 (neste mesmo período, os preços internos subiram menos de 33%).

342 Em concordância com a generalidade dos autores, C. ALEJANDRO, [3], 176, refere que 35% das compras de café pelo estado foram financiadas mediante a criação de moeda. C. PELÁEZ, [1], 26/27, aparece isolado a defender que a quase totalidade da compra dos estoques de café para destruir foi financiada através de empréstimos externos.

343 Esta é a tese de Celso Furtado, que põe em destaque a importância da inflação: "seria difícil conceber essa transferência [de recursos e de capacidade empresarial do sector cafeeiro para a indústria], típica dos

2.4. Esboçado assim o quadro geral da incidência da Grande Depressão na economia brasileira, compreender-se-á melhor o comportamento das taxas de crescimento do PNB e da produção industrial ao longo dos anos 30. Apesar da redução do volume das importações (designadamente das importações de bens de capital, praticamente proibidas entre 1931 e 1937), o PNB aumentou mais de 50% entre 1929 e 1939 e a produção industrial mais que duplicou neste mesmo período.<sup>344</sup>

Este aumento apoiou-se, na primeira metade dos anos 30, na utilização mais intensa da capacidade de produção instalada na década anterior.<sup>345</sup> Simplesmente, o aumento da produção industrial interna acabaria por impor a necessidade de importar mais sobressalentes e produtos intermédios, reforçando deste modo a pressão sobre a limitada (e decrescente) capacidade de importar. Novos bens de consumo eram retirados das pautas de importação, alargando-se o campo aberto à indústria doméstica, que assim se ia diversificando.

anos trinta na região de São Paulo, sem o grande sopro inflacionário que manteve a economia de pé no decénio da depressão mundial". Cfr. C. FURTADO, [1], 248, e também C. FURTADO, [18], 108/109 e [12], 156ss.

Especialmente no que se refere à transferência de recursos do sector cafeeiro para a indústria, a tese de Furtado é contestada - sem razões convincentes, a nosso ver - por C. PELÁEZ, [1] e [2]. Segundo este autor, "dadas as restrições impostas à importação de máquinas para as indústrias tradicionais e o domínio do investimento estrangeiro e do empresariado urbano sobre as indústrias de base, não há outra explicação para o desenvolvimento ocorrido no sector cafeeiro senão a transferência para a produção algodoeira", cujo volume mais que quadruplicou entre 1929/31 e 1939, tendo aumentado ainda mais no Estado de São Paulo, o grande centro do café, onde a área cultivada do algodão era em 1939 pouco inferior à do café.

344 Para informações estatísticas mais pomenorizadas, cfr. C. PELÁEZ, [2], 79/80; BAER/VILLELA, 132 e C. HADDAD, [1], 7. No que se refere à produção industrial, fazendo 1929=100, o índice baixou para 95,3 em 1930, mas logo subiu em 1931 (103,5), atingindo 119,3 em 1933, 176,5 em 1936 e 226,6 em 1939. A depressão provocou uma baixa dos preços industriais entre 1928 e 1930, ao mesmo tempo que o número de fábricas em laboração e o número de operários a trabalhar na indústria baixavam, no mesmo período, cerca de 20%. Mas, entre 1932 e 1937, o capital aplicado nas principais indústrias da região de SP aumentou 118%, enquanto o número de operários aumentou cerca de 63% no mesmo período. Cfr. W. SUZIGAN, 90-95.

Entre 1933 e 1939, a taxa média anual de crescimento da indústria foi de 11,2% (cfr. S. HILTON, 757) e 34.691 das 49.418 empresas referenciadas no censo de 1940 foram criadas depois de 1930 (cfr. R. MUNCK, 120).

345 Graças à utilização das máquinas e equipamentos durante maior número de horas em cada dia (a indústria têxtil chegou a trabalhar em dois e três turnos diários) não só aumentaram substancialmente os lucros dos empresários (cfr. C. FURTADO, [18], 103 e W. SUZIGAN, 97), como, perante a natureza trabalhointensiva das tecnologias adoptadas, o emprego industrial aumentou em SP à taxa média anual de 10,9% entre 1930 e 1937. Cfr. C. ALEJANDRO, [3], 177.

Estas circunstâncias, traduzindo-se na manutenção de tecnologias relativamente antiquadas no sector das indústrias de bens de consumo corrente (cuja produtividade já era baixa na década de 20), podem explicar, em parte, as dificuldades por que passou este sector nos anos 50, quando o nível dos salários começou a subir. Cfr. A. FISHLOW, [2], 339.

Na segunda metade dos anos 30 assiste-se ao aumento do investimento e da capacidade de produção industrial, ao mesmo tempo que se verifica uma expansão significativa do sector siderúrgico, da metalurgia, do cimento, do papel e do material eléctrico, o que arrasta consigo o aumento dos rendimentos distribuídos internamente, que vão engrossar a procura de bens de consumo corrente, estimulando o crescimento dos respectivos sectores industriais.<sup>346</sup>

Do mero *crescimento industrial* passava-se, por força das alterações verificadas ao longo dos anos 30, à fase da *industrialização*, essencialmente voltada para a substituição de importações<sup>347</sup> e caracterizada pelo facto de a indústria passar a ser a força motriz da economia e pela ocorrência de transformações significativas nas estruturas produtivas e, dentro destas, na própria estrutura da produção industrial: a) a parte da indústria no PNB passou (a preços correntes, o que obrigará a ter em conta a baixa dos preços do café e a subida dos preços relativos dos produtos industriais) de 21% (1919) para 43% (1939); b) o peso das indústrias ligeiras no conjunto da produção industrial baixou de 70% (1919) para 58% (1939); c) a produção industrial brasileira assegurava em 1939 a satisfação das necessidades internas em bens de consumo corrente, cobrindo mais de 80% da oferta global dos produtos intermédios e cerca de 50% da oferta global de bens de capital.<sup>348</sup>

346 O aumento da importância de certas indústrias básicas foi, aliás, fenómeno comum aos principais países da América Latina. Se tomarmos o exemplo do cimento, a sua produção aumentou substancialmente, entre 1928/29 e 1937/38, nos países da região mais importantes e com uma política mais activa de desenvolvimento (o volume da produção multiplicou por 16 na Colômbia, por 6 no Brasil, por 4 na Argentina), garantindo praticamente a auto-suficiência desses países, apesar do aumento do consumo de cimento. Eis uma síntese estatística, elaborada com dados colhidos em C. ALEJANDRO, [3], 178:

	consumo em	% da produção interna	
	1937-38	no consumo total	
	1928-29=100	1928-29	1937-38
Argentina	153	37	92
Brasil	112	16	91
Chile	114	43	99
Colômbia	118	6	74
México	148	88	97

Com base em índices decrescentes do consumo *per capita* de cimento e de aço e da importação de bens de capital, C. PELÁEZ, [2], 80/81, é o único autor que vimos pôr em causa os resultados positivos da formação de capital no Brasil no conjunto dos anos 30.

347 "Se houve uma *engine of growth* na América Latina durante os anos trinta - escreve C. ALEJANDRO, 177 - ela foi a industrialização por substituição de importações".

348 Cfr. BAER/VILLELA, 118-132 e W. SUZIGAN, 99.

Na sequência da Grande Depressão, os anos 30 traduziram-se, efectivamente, num intenso processo de substituição de importações, verificando-se uma baixa significativa do coeficiente de importação, particularmente clara no que se refere a certos produtos intermédios e bens de capital, o que indicia uma alteração assinalável das estruturas produtivas industriais.<sup>349</sup>

Estes dados levam alguns autores (J. M. Cardoso de Mello, v.g.) a admitir que a reacção da economia brasileira às circunstâncias criadas pela grande crise do capitalismo se traduziu, em último termo, no início de um novo padrão de acumulação do capital, alicerçado na implantação de um sector industrial produtor de bens de produção, o qual permitiria assegurar internamente a reprodução alargada do capital, independentemente da sorte do sector exportador tradicional.<sup>350</sup>

Esta é, porventura, uma conclusão demasiado optimista. Mas pensamos ser correcto afirmar-se que a Grande Depressão arrastou no seu seio o fim da velha ideologia colonial e o esgotamento do modelo de crescimento apoiado na expansão do sector primário-exportador<sup>351</sup>, operando-se, com o novo modelo de *crescimento para dentro*, aquilo a que Celso Furtado chama "desdobramento do centro dinâmico": o investimento interno no sector industrial passa a comandar a dinâmica da economia, em vez da procura externa.<sup>352</sup>

Nas economias dos países latino-americanos de maior dimensão e que tinham entretanto criado condições favoráveis ao desenvolvimento de um sector industrial crescentemente integrado, as transformações operadas em consequência da Grande Depressão vão no sentido de fazer da expansão industrial o foco dinâmico do processo de desenvolvimento e de remeter o comércio externo para a posição de mero condicionante do crescimento.<sup>353</sup>

349 Entre 1919 e 1939, foi esta a evolução da percentagem do valor acrescentado de cada sub-sector relativamente ao valor acrescentado global em todo o sector industrial (cfr. A. FISHLOW, [2], 323/324 e 334/335):

	1919	1939
Bens de consumo corrente	80,2	69,7
Bens de consumo duradouro	1,8	2,5
Bens intermédios	16,5	22,9
Bens de capital	1,5	4,9

Como se vê, a parte dos bens intermédios aumentou cerca de 40% e a dos bens de capital mais que triplicou, verificando-se uma baixa relativamente aos bens de consumo corrente.

Por outro lado, as importações representavam em 1919 24,7% da oferta total de produtos industriais, percentagem que baixou para 20,4% em 1939. No que se refere aos produtos intermédios, a parte das importações na oferta total baixou, no mesmo período, de 64,2% para 41,4%, nos produtos metalúrgicos; de 57% para 38,7%, nos produtos químicos; de 58,3% para 37,5%, no papel; de 70,7% para 40,7%, nos produtos de borracha. Apesar da melhoria verificada também no domínio dos bens de capital, as importações continuavam a cobrir, em 1939, muito mais de metade da oferta total.

350 Cfr. J. MELLO, 98-100.

351 Cfr. M.<sup>o</sup> C. TAVARES, [1], 32ss.

352 Cfr. C. FURTADO, [1], 238ss; [12], 164ss e [17], 113ss.

353 M.<sup>o</sup> C. TAVARES, [1], 34/35, põe em relevo o carácter "parcial" e "fechado" do modelo de desenvolvimento iniciado a partir da Grande Depressão, apoiado na substituição de importações. *Parcial*, porque as

2.5. Na valorização das transformações operadas nas economias destes países por ocasião e em consequência desses dois momentos de crise do capitalismo mundial que foram a 1ª GM e a Grande Depressão apoia-se a chamada *teoria dos choques externos*. Com esta expressão pretende-se qualificar o entendimento segundo o qual o desenvolvimento económico da América Latina "se deu basicamente sob o impulso do sector externo"<sup>354</sup>, explicando-se a ISI, no contexto do sub-continente latino-americano, com base no papel estimulante das crises do sector exportador tradicional provocadas pelos *choques externos* derivados daqueles dois relevantes acontecimentos da história do capitalismo no século XX e, mais tarde, pelo *choque externo* resultante das transformações operadas na economia e na geografia política mundiais na sequência da 2ª GM.

Parece-nos ser de recusar uma visão extremista desta teoria, que pretende terem sido as crises do sector primário exportador os factores determinantes da industrialização, no sentido de que, sem essas crises, não se teria feito sentir a necessidade de substituir as importações por produção interna e sem a pressão desta necessidade não se teria desenvolvido a indústria.

Se não erramos, uma expressão desta visão extremista podemos encontrá-la em Celso Furtado quando afirma que o desenvolvimento industrial brasileiro "resultou muito mais de uma imposição histórica do que de uma tomada de consciência da realidade nacional por parte dos homens que dirigiam o país"<sup>355</sup>, ou em Luciano Martins, ao defender que os "impulsos favoráveis à industrialização nasceram muito mais de circunstâncias históricas externas (a Guerra de 14-18, a crise de 29 e a Guerra de 39-45) do que de uma luta coordenada e consciente da burguesia industrial como classe".<sup>356</sup>

Concordamos em que, até à Grande Depressão, para além de uma ou outra tentativa isolada de apoio às actividades industriais, não se fez sentir a acção persistente e orientada de uma classe identificada com o desenvolvimento industrial. Naturalmente porque não existia uma burguesia industrial perfeitamente consciente dos seus interesses de classe. Mas também porque o poder político era controlado hegemonicamente pelos fazendeiros e pelos comerciantes ligados ao sector cafeeiro.

---

transformações da estrutura produtiva se circunscreveram ao sector industrial, deixando inalteradas as estruturas do sector primário, incluindo o sector exportador. *Fechado*, porque os novos sectores dinâmicos têm o seu horizonte confinado ao mercado interno (muitas vezes um mercado meramente regional e reduzido aos centros urbanos), não se inserindo, portanto, em um novo posicionamento dos países da América Latina no sistema de divisão internacional do trabalho.

354 Cfr. M.ª C. TAVARES, [1], 63ss.

355 *Apud* O. IANNI, 554.

356 Cfr. L. MARTINS, [1], 17 e 23.

E sem o controlo do poder político não é possível a qualquer classe social levar à prática as políticas conformes aos seus interesses de classe. A consciência disto mesmo é que explica e dá sentido histórico à Revolução de 1930, cujo significado é, sem dúvida, a quebra do monopólio político da oligarquia cafeeira e a chegada ao poder dos sectores empenhados no desenvolvimento industrial. Muitos dos que fizeram a Revolução poderão não ter tido consciência de todas as implicações do processo que então se abriu. Mas os seus dirigentes não deixaram dúvidas acerca da sua orientação 'industrializante'. A burguesia industrial não teve forças para hegemonizar o poder político, mas conquistou uma posição que lhe permitiu imprimir à acção do estado um papel decisivo (que ainda hoje se mantém) no desenvolvimento da indústria capitalista no Brasil.

É certo que a forte presença do estado na esfera económica, inclusivamente no domínio da actividade produtiva, não deixa de indiciar a debilidade da burguesia industrial brasileira, a sua reduzida capacidade organizativa, desde logo para promover a formação de poupanças e para assegurar a mobilização dos capitais disponíveis, e ainda mais para impor mudanças das estruturas agrárias que reduzissem a força do sector cafeeiro e ampliassem o mercado interno. Mas ela revela também a consciência de classe do núcleo dirigente, que, a partir de 1930, orientou a política governamental num sentido claramente favorável ao sector industrial.

Impotentes para impor uma reforma agrária capitalista e para implantar no país um sector industrial produtor de bens de produção, os sectores da burguesia industrial compreenderam a necessidade de continuar a política de protecção do café, uma vez que do sector exportador cafeeiro provinham as divisas indispensáveis à importação de equipamentos para a indústria e os rendimentos que condicionavam em grande medida o próprio poder de compra interno. Embora tal política representasse uma satisfação das exigências dos grandes fazendeiros (que conseguiram mesmo que o Governo reduzisse ou cancelasse as suas dívidas bancárias ou fiscais), os responsáveis pela política económica tiveram consciência da sua importância para o desenvolvimento industrial.<sup>357</sup>

Desde 1930 que as proclamações do próprio Getúlio advogavam abertamente o desenvolvimento industrial do Brasil.<sup>358</sup> E Stanley Hilton pôs a claro os

357 Cfr. S. HILTON, 759/760.

358 "O problema maior, pode dizer-se básico, da nossa economia, é o siderúrgico - afirma Vargas em 1931. Para o Brasil, a idade do ferro marcará o período da sua opulência económica. No amplo emprego desse metal, precioso entre todos, exprime-se a equação do nosso progresso. (...) Muito teremos feito dentro de pouco tempo se conseguirmos libertar-nos da importação de artefactos de ferro, produzindo o indispensável para o abastecimento do país" (*apud* O. IANNI, 555). A verdade é que só por ocasião da 2ª GM razões estratégicas permitiram que o governo brasileiro obtivesse dos EUA os meios de financiamento

vários aspectos da política dos Governos Vargas posteriores a 1930 que revelam uma preocupação permanente de promover as actividades produtivas industriais. Foi assim no respeitante à política de crédito, com a abertura de linhas de crédito especiais para a indústria; foi assim também com a política cambial, que favoreceu as importações de equipamentos para as indústrias de cimento, celulose, vidros, produtos de borracha, etc., ao mesmo tempo que onerava fortemente a importação de produtos similares aos produzidos no Brasil; foi assim também no esforço desenvolvido para abater as barreiras à circulação de mercadorias entre os vários estados da União, com o objectivo de unificar o mercado nacional.<sup>359</sup>

Por outro lado, a necessidade de “valorização do capital humano” (com vista a assegurar à indústria mão-de-obra mais qualificada e mais produtiva) e de melhorar o poder de compra dos trabalhadores assalariados (com vista a ampliar a dimensão do mercado interno para produtos industriais) é a razão expressamente invocada para justificar a criação, logo em 1930, do Ministério da Saúde e Educação e do Ministério do Trabalho, a cuja iniciativa se deve a legislação sobre salário mínimo, além de numerosas providências no domínio laboral e da segurança social.

Finalmente, Stanley Hilton mostra que a própria política externa foi dominada, imediatamente a seguir à Revolução de 1930, pela preocupação de conseguir a penetração da indústria brasileira nos mercados latino-americanos, de modo a transformar o Brasil em uma “espécie de entreposto industrial para os mercados de consumidores da América do Sul”.<sup>360</sup>

Não nos parece, pois, que, a partir de 1930, possa defender-se que os impulsos no sentido da industrialização tenham estado na dependência exclusiva de circunstâncias históricas externas, absolutamente à margem de uma “luta coordenada

---

que tornaram possível a criação do complexo siderúrgico de Volta Redonda. Em L. MARTINS, [4], especialmente pp. 202-266, pode ver-se a história dos projectos de desenvolvimento da siderurgia pesada no Brasil desde os tempos da Primeira República até à implantação do complexo de Volta Redonda, com particular realce para o período que decorre entre finais de 1937 (altura em que Vargas anunciou um vasto plano de colaboração do governo brasileiro com capitais estrangeiros para resolver de modo definitivo o problema siderúrgico) e 1942.

359 Este último aspecto é também posto em evidência por I. RANGEL, 50. Antes de 1930, na verdade, à excepção do triângulo Rio-São Paulo-Belo Horizonte, que constituía um mercado razoavelmente integrado, cada estado federado apresentava-se como um mercado quase estanque em relação aos demais, com maior ligação ao estrangeiro do que ao resto do país. Neste quadro, Ignácio Rangel salienta que “o poder discricionário, ao substituir o governo legal dos estados por interventorias federais, desarmando as polícias e as tropas privadas dos latifúndios, em proveito das forças armadas federais, deu o passo decisivo para a unificação do mercado interno, facilitando os movimentos de produtos e de factores entre as diversas regiões”.

360 Cfr. S. HILTON, 760-765 e 769ss. Uma interpretação idêntica acerca do papel do estado a partir de 1930 é defendida por R. MUNCK, 117-125.

e consciente da burguesia industrial como classe". Poderá dizer-se que esta foi uma classe pouco poderosa, que nunca conseguiu o monopólio do poder político; mas não poderá negar-se que ela foi, apesar de tudo, uma classe com suficiente consciência dos seus interesses para ter sido capaz de aproveitar em seu favor os estímulos que, sem dúvida, resultaram dos referidos choques externos.<sup>361</sup>

Mas outra ordem de razões nos leva ainda a pôr em causa aquela concepção extrema da *teoria dos choques externos*.

É importante salientar, em primeiro lugar, que foram factores ligados ao sector exportador que determinaram as condições (diferentes de país para país) que tornaram possível o desenvolvimento industrial, como resposta a dificuldades de origem exógena veiculadas através do próprio sector exportador. A oportunidade, a forma, a extensão e a capacidade de irradiação da ISI dependem estreitamente:

a) da natureza dos principais produtos exportados por cada país e das respectivas formas de organização produtiva: o facto de se tratar de plantações ou de actividades mineiras ou o facto de os bens primários exportados poderem ou não ser utilizados na economia interna como bens de consumo ou como matérias-primas, por exemplo, são circunstâncias importantes na medida em que determinam tipos diferentes de infraestruturas, diferentes oportunidades de emprego, repercussões diferentes na reestruturação do sistema produtivo global;

b) do tipo de relações de trabalho desenvolvidas na sequência da expansão do sector primário-exportador: em que medida dela resultou um maior grau de mobilidade social e geográfica da mão-de-obra; em que medida ela contribuiu para a fixação de níveis de salários mais elevados;

c) da acção do estado na redistribuição interna do rendimento gerado no sector exportador, elemento particularmente importante no que toca à generalização a outras actividades e a outras regiões do progresso técnico e do dinamismo do sector exportador.

Colocados perante as dificuldades (ou os estímulos) resultantes da 1ª GM e da Grande Depressão, nem todos os países da América Latina conseguiram vencer aquelas dificuldades ou aproveitar aqueles estímulos através da implantação e do desenvolvimento de indústrias substitutivas de importações. Conseguiram exactamente aqueles países que, graças às características do seu sector exportador, beneficiaram, antes da ocorrência daqueles choques externos, de alguns factores favoráveis: uma difusão mais homogénea e alargada do progresso técnico; uma transformação da sua estrutura social no sentido de uma mobilidade

---

361 Assim o reconhece o próprio L. MARTINS, [1], 17.

maior da mão-de-obra, de uma urbanização mais elevada, de uma organização mais forte e de uma capacidade negocial mais sólida por parte dos trabalhadores (factores decisivos na formação de mercados internos atraentes); um poder central suficientemente forte para redistribuir uma parte significativa das receitas do sector exportador.<sup>362</sup>

Recordaremos, em segundo lugar, que o *crescimento para fora* apoiado no sector primário exportador capitalista criou, nos principais países da América Latina, as condições que tornaram possível o aparecimento do capital industrial: concentração de lucros consideráveis nas mãos da classe capitalista ligada ao sector exportador; obtenção das divisas necessárias à transformação do dinheiro em capital produtivo através da importação de bens de capital; conversão da força de trabalho em mercadoria; criação de um mercado interno viabilizador da actividade industrial.

Mas não há dúvida de que se estava longe de um autêntico *processo de industrialização* e muito mais longe ainda de uma verdadeira *revolução industrial*. As funções que deveriam caber a um sector da economia produtor de bens de produção eram desempenhadas, em certo sentido, pelo sector primário exportador, o que retirava autonomia ao sector industrial para conseguir por si próprio ampliar a acumulação do capital e alargar o mercado interno de bens de consumo manufacturados.

Por isso julgamos correcta, no essencial, a tese dos que entendem que só depois da 1ª GM se verificou uma certa diversificação da estrutura industrial dos principais países da América Latina e que só a partir dos anos 30, com o incremento do modelo de *crescimento para dentro*, se passou do mero *crescimento industrial horizontal* a uma fase de *industrialização* em que a indústria, com uma estrutura mais diversificada, passou a ser a força motriz da economia. Neste sentido, concordamos que, no Brasil como nos mais importantes países latino-americanos, a "indústria cresce e se consolida estimulada pelas sucessivas rupturas do sistema de divisão internacional do trabalho"<sup>363</sup>, assentando a industrialização por substituição de importações "numa dinâmica contraditória em que sucessivos estrangulamentos promovem e, ao mesmo tempo, são promovidos pelo crescimento industrial interno".<sup>364</sup>

2.6. Apesar do desenvolvimento industrial verificado no Brasil, que implicou mesmo uma certa diversificação das estruturas produtivas, a verdade é que nem

---

362 A importância destes factores na configuração do processo da ISI nos vários países da América Latina é posta em relevo por DI FILIPPO/JADUE, 185ss.

363 Cfr. A. CASTRO, 53/54.

364 Cfr. J. MELLO, 94.

o modelo primário-exportador nem os surtos de industrialização substitutiva de importações verificados na sequência da 1ª GM e da Grande Depressão foram capazes de fazer surgir e desenvolver um sector industrial produtor de bens de produção que assegurasse a autonomia do processo de industrialização e garantisse a reprodução alargada do capital industrial, libertando a acumulação de capital da dependência da capacidade de importar gerada pelo sector agro-exportador.

Não é fácil - e muito menos é linear - explicar porque é que o desenvolvimento do sector exportador não foi suficiente para assegurar, paralelamente ao desenvolvimento de indústrias produtoras de bens de consumo corrente, a implantação e o desenvolvimento de indústrias produtoras de bens de produção.

Dir-se-á, em 1º lugar, que, ao menos no caso do Brasil, a explicação não poderá encontrar-se na inexistência ou nos elevados custos relativos dos factores de produção, nem na inexistência de uma procura prévia (o complexo cafeeiro criou uma procura significativa de bens de produção). Dir-se-á, em 2º lugar, que a própria história da penetração do capitalismo na economia brasileira e da inserção desta no tecido do capitalismo mundial e da divisão internacional do trabalho imposta pelo(s) capitalismo(s) dominante(s) terá muito que ver com a problemática em equação. As estruturas económicas e sociais herdadas do período colonial prolongaram-se até muito tarde (até aos nossos dias, a bem dizer) e a velha ideologia colonial continuou a orientar as classes dominantes brasileiras pelo menos até ao início dos anos 30.

Para além destas duas observações de ordem geral, poderá tentar-se uma explicação meramente 'economicista'. As indústrias de bens de produção não se teriam revelado atractivas por oferecerem perspectivas de lucros mais baixos que as indústrias ligeiras, pelo facto de apresentarem uma relação capital /trabalho e um coeficiente de importação mais elevados (elemento desfavorável num país cuja moeda se desvaloriza progressivamente e acentuadamente).

Razões de outra ordem são invocadas por J. M. Cardoso de Mello. O não desenvolvimento das indústrias produtoras de bens de produção no Brasil, a partir dos anos 80 do século XIX, em paralelo com a expansão das indústrias produtoras de bens de consumo, dever-se-ia às profundas transformações tecnológicas que por aquela altura se operaram na indústria pesada, especialmente na siderurgia. As novas tecnologias exigiam enormes somas de dinheiro que não era fácil reunir com base nas estruturas financeiras existentes no Brasil; dada a indivisibilidade dessas tecnologias, elas pressupunham empresas de grande dimensão, não adequadas à dimensão do mercado brasileiro, o que acentuava fortemente os riscos dos vultuosos investimentos iniciais exigidos; finalmente, tratava-se de tecnologias não disponíveis no mercado, dada a acirrada concorrência entre as

potências capitalistas de então e o seu interesse em defender os monopólios tecnológicos de que disfrutavam.<sup>365</sup>

No que se refere especialmente ao período posterior à Grande Depressão (que, na perspectiva que agora nos interessa, se prolonga até meados da década de 50), importa ainda considerar outro tipo de razões.

Saliente-se, em primeiro lugar, que o capital industrial dispôs de oportunidades de investimento altamente lucrativo sem ter que enveredar por caminhos desconhecidos, limitando-se a jogar na ampliação e diversificação das tradicionais indústrias produtoras de bens de consumo e alargando lentamente a sua actividade a certos bens de consumo duradouros e mesmo a alguns sectores de bens de produção.

As indústrias tradicionais ofereciam desde logo a vantagem da utilização de uma tecnologia bastante simples e de fácil manejo, suficientemente estabilizada para garantir um longo período de vida económica útil, facilmente acessível nos mercados internacionais, compatível com unidades de produção de dimensão relativamente reduzida, não obrigando a investimentos iniciais incomportáveis no quadro das instituições financeiras criadas pelo capitalismo brasileiro e exagerados perante a dimensão do mercado interno.

Por outro lado, as estruturas oligopolistas do sector industrial, a elevada protecção de que em regra disfrutaram e as condições favoráveis do mercado de trabalho<sup>366</sup> proporcionaram lucros elevados ao capital industrial, sem que este tivesse de enfrentar os riscos maiores dos investimentos no sector dos bens de produção, as dificuldades em mobilizar e reunir os capitais necessários, os problemas complicados de acesso às tecnologias adequadas e à mão-de-obra que elas exigiam.

Por estas e por outras razões,<sup>367</sup> pode compreender-se que os industriais já instalados tenham feito causa comum com os agrários e os importadores no sentido de erguer resistências à implantação de indústrias substitutivas de importações dos produtos intermédios necessários às indústrias produtoras de bens de consumo. Eis algumas dessas razões, que poderão ter impedido que as pri-

---

365 Cfr. J. MELLO, 106ss. Embora reconheçamos o mérito destas razões, pensamos que a explicação do problema em análise não poderá deixar de ter em conta, por um lado, o modo específico de inserção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho na sequência do estatuto colonial e, por outro lado, a natureza dos interesses das classes dominantes brasileiras e do poder político que delas emanava. A verdade é que a partir de finais do século XIX se verificaram as revoluções industriais de países como a Rússia e o Japão, por exemplo.

366 Estas eram o fruto de uma considerável reserva de mão-de-obra resultante do crescimento vegetativo da população, da migração interna para as cidades e de alguma imigração, e também da política populista, que se encarregou de 'domesticar' as organizações sindicais.

367 Cfr. A. HIRSCHMAN, [1], 118/119 e [4], 17-24.

meiras indústrias tenham constituído um elemento propulsor de um esforço de industrialização mais amplo e integrado: o medo de que os bens de produção fabricados no país não fossem de qualidade tão boa nem tão uniforme como os importados; o risco de ficarem sujeitos a um único fornecedor nacional que se comportasse como 'monopolista'; o receio de ver aumentar a concorrência interna nos sectores onde se encontram implantados, pelo facto de passarem a produzir-se no Brasil os elementos necessários à sua laboração; o risco de se tornar inconveniente a localização das empresas e actividades já existentes pelo facto de se alterar a sua fonte de abastecimento; o temor de que as novas indústrias produtoras de bens de produção pudessem conseguir um nível de protecção igual ou superior ao das indústrias implantadas na primeira fase, sendo certo que estas não poderiam esperar agora tarifas protectoras mais elevadas para os seus produtos, nem poderiam transferir para o consumidor o eventual aumento dos custos, a não ser à custa de uma (grande) baixa do volume de vendas.

Ao estado, por seu turno, cabia garantir: a protecção perante a concorrência de produtos estrangeiros; o controlo das organizações sindicais para refrear o fortalecimento da capacidade negocial e reivindicativa dos trabalhadores; a realização de investimentos em infraestruturas que permitissem aos capitais privados beneficiar de economias externas praticamente sem nenhum custo. E pode dizer-se que estas foram as grandes linhas de orientação dos Governos Vargas, antes e depois da 2ª GM.

É certo que o *Estado Novo* getulista definiu grandiosos projectos de investimento na siderurgia, no sector energético (petróleo) e na indústria química. Mas faltou, desde logo, a capacidade financeira interna, dado que a correlação de forças não permitia um recurso mais alargado à cobrança de impostos. E faltaram também meios de pagamento no exterior: por um lado, as importações necessárias para assegurar o funcionamento e a ampliação das indústrias existentes reduziam consideravelmente a capacidade de importar; por outro lado, não eram favoráveis as condições para a obtenção de financiamentos externos, nem a América Latina foi então uma região atractiva para eventuais investidores estrangeiros.

Nestas condições, o estado brasileiro nem sequer conseguiu satisfazer inteiramente a sua função no domínio das infraestruturas, gerando-se engarrafamentos, especialmente nos sectores da energia e dos transportes, nos quais os investimentos públicos ficaram aquém do nível desejado. Quanto à siderurgia, só durante a 2ª GM foi possível pôr de pé o complexo de Volta Redonda; os projectos relativos ao petróleo tiveram que esperar até 1954 e os referentes à indústria química ficaram adiados para mais tarde ainda.

A eclosão da 2ª GM obrigou todos os beligerantes a concentrar os seus esforços no financiamento da guerra. E os riscos dos transportes marítimos, bem como a mobilização das frotas mercantes, quase anularam a possibilidade de importação de equipamentos pesados e muito caros. Razões de natureza política e militar viabilizaram o financiamento e o fornecimento de tecnologia por parte dos EUA, que permitiram pôr de pé o complexo siderúrgico de Volta Redonda. Mas nada mais.

Poderá dizer-se mesmo que o salto tecnológico resultante da 2ª GM dificultou ainda mais, em certo sentido, o acesso à tecnologia de ponta e a implantação rápida e autónoma (i.é, não induzida pela procura) de um sector de bens de produção. Até meados dos anos 50, este sector foi aumentando (porventura a um ritmo mais acentuado que o da produção industrial global), mas foi um aumento lento, limitado, a reboque da procura interna.<sup>368</sup>

Na verdade, durante a primeira década posterior ao conflito, só os EUA dispunham de capitais e de tecnologia capazes de viabilizar a criação rápida de um sector importante de bens de capital no Brasil. Mas as grandes multinacionais americanas protegiam ciosamente o seu monopólio tecnológico e preocupavam-se então essencialmente em tomar posições no quadro dos países capitalistas europeus a braços com a reconstrução. Ao mesmo tempo, um certo pendor nacionalista da Administração Vargas posterior a 1951 não foi de molde a criar um ambiente particularmente atraente para os investimentos estrangeiros.

### 3. OS DOIS GRANDES PERÍODOS DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

Após estas considerações, compreende-se que os autores distingam, no processo da ISI no Brasil, duas fases distintas: a primeira, que se abre em 1933 e se prolonga até meados da década de 50; a segunda, caracterizada pela produção interna de bens de capital em escala mais alargada, que se inicia por volta de 1955/56 e se prolonga até finais dos anos 60 ou início da década de 70.<sup>369</sup>

3.1. Começaremos para analisar aquela primeira fase, que M.<sup>a</sup> Conceição Tavares e J. M. Cardoso de Mello caracterizaram como de "industrialização

368 Cfr. J. MELLO, 117-125.

369 Se a ISI conseguiu libertar-se da natureza dependente do crescimento industrial induzido pela expansão do sector agro-exportador no âmbito do modelo de crescimento para fora ou se constitui apenas uma *nova forma de dependência* é questão que tentaremos esclarecer através da análise do caso brasileiro. Adiantamos desde já, porém, que a nossa conclusão aponta para esta última hipótese, dando razão aos que defendem que "a relação de dependência é uma relação dinâmica, que implica, juntamente com o desenvolvimento das forças produtivas, um deslocamento das bases técnicas da dependência". Cfr. L. DOWBOR, [1], 179.

restringida".<sup>370</sup> *Industrialização*, porque a expansão industrial passa a comandar a dinâmica da acumulação do capital na indústria, não só assegurando a reprodução da força de trabalho, mas também garantindo, em maior medida, a própria reprodução alargada do capital, através da produção de uma parte crescente dos bens de capital necessários à indústria. *Restringida*, porque, apesar de o crescimento do sector de bens de produção se ter verificado a um ritmo superior ao do sector industrial em geral, as bases técnicas e financeiras da economia brasileira não permitiram que a produção de bens de produção tivesse aumentado de modo a que a capacidade produtiva crescesse mais do que a procura de bens finais, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial.

Importa, porém, seguindo a lição de M.<sup>a</sup> C. Tavares, distinguir o período que decorre até ao fim da 2<sup>a</sup> GM daquele que vai de 1945 a meados dos anos 50. O primeiro caracterizou-se por dificuldades sensíveis ao nível da capacidade de importar, o que obrigou a um esforço de substituição de importações, especialmente no domínio dos bens de consumo corrente, mas também no âmbito de certos produtos intermédios e de certos bens de capital. No primeiro decénio posterior à Guerra, pelo contrário, verificou-se um aumento do poder de compra das exportações brasileiras, tendo-se aproveitado a situação favorável do sector exportador para alargar a substituição de importações a certos bens de consumo duradouros, ao mesmo tempo que se reforçava a produção interna de bens de produção.<sup>371</sup>

Vimos há pouco qual o significado das alterações verificadas na economia brasileira entre a Grande Depressão e 1939. A 2<sup>a</sup> GM arrastou consigo um aumento dos preços das exportações brasileiras (cerca de 75% entre 1937 e 1942), cujo *quantum* baixou apenas, neste mesmo período, 25%. Daqui resultou um aumento do rendimento do sector exportador, tanto em divisas como em moeda nacional, uma vez que a taxa de câmbio se manteve inalterada.

Este aumento de cerca de 30% do rendimento distribuído pelo sector exportador verifica-se num período em que a oferta de produtos importados baixou, por força da Guerra, à roda de 43%. A este factor de alta dos preços acrescenta-se o que deriva da continuação da compra de grande quantidade de excedentes de café para destruir, política da qual resultava um novo aumento dos rendimentos distribuídos internamente, agora num quadro de forte pressão da procura sobre a oferta interna, dada a impossibilidade de aumentar as

---

370 Cfr. J. MELLO, 115/116.

371 Cfr. M.<sup>a</sup> C. TAVARES, [1], 37/38.

importações. Em consequência, o nível geral dos preços sobe 78% entre 1940 e 1944.<sup>372</sup>

É verdade que, graças à utilização intensiva dos equipamentos existentes, a produção industrial cresceu, entre 1939 e 1945, à taxa média anual de 5,4%. Mas a exportação de produtos industriais também aumentou (os têxteis, que nos anos a seguir à 2ª GM não conseguiram manter-se na pauta de exportações, chegaram a representar, durante o conflito, 20% das exportações brasileiras). A capacidade produtiva, porém, não acompanhou estes aumentos, dada a quase impossibilidade de importar bens de capital.<sup>373</sup> No fim da Guerra, os equipamentos da indústria brasileira estavam gastos e obsoletos. Mas as empresas tinham amalhado lucros avultados e o Brasil dispunha de consideráveis reservas de divisas.

3.1.1. A acumulação destas reservas de divisas durante a Guerra (cerca de 700 milhões de dólares, em 1945) permitiu ao governo brasileiro manter uma política liberal de importações até 1947, com o objectivo de assegurar alguma estabilidade dos preços, respondendo com produtos importados à procura reprimida acumulada em consequência das restrições dos anos de guerra.

Simplesmente, a Inglaterra não estava em condições de saldar de imediato a sua dívida (mais de 260 milhões de dólares) e os preços quase duplicaram nos EUA entre 1940 e 1947, reduzindo assim a cerca de metade o poder de compra das divisas acumuladas pelo Brasil. Daí que, entre 1945 e 1947, se tenham esgotado as reservas disponíveis de divisas, tanto mais que as importações eram 'incentivadas' por uma taxa de câmbio extremamente favorável. Calcula-se, com efeito, que o cruzeiro estaria sobrevalorizado, em 1946, cerca de 70%, uma vez que a taxa de câmbio de Cr\$ 18,50 por dólar se manteve praticamente inalterada de 1937 a 1953, apesar de o nível dos preços por grosso ter aumentado no Brasil cerca de 475% entre 1939 e 1953, o que representa uma taxa de inflação superior à verificada nos EUA, principal parceiro comercial do Brasil.

A necessidade de equilibrar a balança de pagamentos conduziu à adopção, em 1947, do regime de *controlo de câmbios com licenciamento de importações*, políti-

372 Cfr. C. FURTADO, [17], 153-160. De acordo com dados colhidos em M. SIMONSEN, [1], 10-12, foi esta a evolução dos índices do custo de vida no RJ e em SP e do índice de preços por grosso (1953=100):

	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Índice do custo de vida (RJ)	21,6	22,2	24,6	27,4	30,3	34,1	39,7
Índice do custo de vida (SP)	14	15	17	19	22	30	37
Índice de preços por grosso	17,4	18,5	21,5	30,3	34,5	39,7	45,8

373 Cfr. BAER/VILLELA, 122/123.

ca que visava permitir ao governo controlar tanto o *volume* como a *estrutura* das importações, de modo a favorecer o desenvolvimento das indústrias nacionais.

O sistema cambial adoptado em 1947 assenta no monopólio estatal da compra de divisas a uma taxa de câmbio fixa e na atribuição das divisas aos importadores de acordo com um plano de prioridades orientado para proteger a indústria nacional perante a concorrência estrangeira<sup>374</sup> e para facilitar a importação de equipamentos e matérias-primas destinados às novas indústrias substitutivas de importações.

A manutenção de uma taxa de câmbio fixa significou a desvalorização das moedas estrangeiras em confronto com a moeda brasileira, grandemente sobrevalorizada. Graças a esta política, os exportadores (designadamente os exportadores de café) eram, assim, fortemente 'tributados' ao venderem obrigatoriamente - e a baixo preço - as suas divisas ao estado. A este expediente chamou-se no Brasil *confisco cambial*, e através dele terão sido transferidos para o estado, só em 1952, cerca de 65% dos ganhos da exportação cafeeira, alimentados pela subida dos preços do café nos mercados internacionais.<sup>375</sup>

O estado, através da concessão de licenças de importação, transferia depois estes ganhos para o sector industrial, já que a concessão de uma licença implicava a venda das divisas necessárias a uma taxa de câmbio favorável.

Eis como, mediante esta autêntica 'subvenção à indústria', se transferia para o sector industrial parte do excedente produzido no sector exportador.<sup>376</sup> Eis como a conjuntura favorável das exportações foi aproveitada para incrementar a acumulação de capital na indústria sem tensões inflacionistas in comportáveis.

Com efeito, a transferência do excedente do sector exportador para a indústria fez-se não por via do aumento dos preços dos produtos industriais, mas através da baixa do preço das divisas, a qual se traduziu no baixo preço dos elementos importados que integravam os custos industriais (equipamentos, matérias-primas, etc.), e permitiu uma conformação dos preços relativos favorável à expansão dos consumos industriais (de 1947 a 1953, os preços dos produtos

374 Nos anos 50 foi revista também a chamada "lei dos similares" (que vinha de 1911), nos termos da qual o registo de um produto como *similar* de outros(s) produto(s) importado(s) (na base de uma noção de "quantidade e qualidade suficientes", cujo alcance foi, na prática, bastante flexível) era o bastante para provocar, em favor dos seus produtores, uma subida substancial das tarifas alfandegárias protectoras e a sua colocação numa categoria vantajosa na escala das taxas de câmbio praticadas pelas autoridades competentes. Cfr. BAER/KERSTENETZKY, [3], 414 e BERGSMAN/MALAN, 104.

375 Entretanto, apesar do *confisco cambial*, o preço do café em cruzeiros era ainda, em 1953, 34% mais elevado do que em 1946, dada a subida da sua cotação em dólares nos mercados internacionais.

376 C. FURTADO ([12], 188) salienta que "os capitais foram criados, por assim dizer, fora da economia, graças ao aumento da produtividade económica proveniente da baixa relativa dos preços de importação".

agrícolas subiram 108%, enquanto os materiais de construção, o calçado e os têxteis subiram apenas 67%, 62% e 57%, respectivamente.

Esta política cambial ajuda a compreender que, entre 1945 e 1951, tenham aumentado 338% as importações brasileiras de equipamentos industriais - quando o aumento das importações totais se ficou pelos 83% -, circunstância que beneficiou também da subida das cotações internacionais do café e conseqüente aumento das receitas do sector agro-exportador<sup>377</sup>. Uma parte das divisas disponíveis foi gasta, portanto, com o objectivo de renovar muitos dos equipamentos não substituídos durante a Guerra, uns que tinham deixado de funcionar, outros fisicamente desgastados pelo uso intensivo a que tinham sido sujeitos, outros ainda economicamente ultrapassados em consequência do aparecimento de novas tecnologias.

Graças aos trabalhos de Celso Furtado, é hoje geralmente reconhecido o acerto da adopção de tal política em vez de se ter optado pela desvalorização do cruzeiro.<sup>378</sup>

Com efeito, a política cambial adoptada permitiu uma redução considerável das importações de bens de consumo<sup>379</sup>, em benefício das importações de equipamentos e matérias-primas. Por outro lado, a baixa relativa dos preços destes últimos produtos, importados a taxas de câmbio altamente favoráveis, traduziu-se, de facto, no aumento da produtividade do conjunto da economia, na medida em que, com a mesma quantidade de trabalho realizado no território brasileiro, se podiam adquirir maiores quantidades de produtos importados.

Esta política significou, portanto, um duplo benefício para o sector industrial: protegeu-o da concorrência externa e propiciou-lhe equipamentos e outros bens de produção a preços relativamente baixos. Aquele aumento da produtividade foi assim capitalizado no sector industrial, pelo facto de este ser o maior consumidor de divisas fornecidas pelo estado a um preço artificialmente baixo.

Entre 1945 e 1950, o nível dos preços das importações (essencialmente equipamentos e bens de produção para a indústria) aumentou apenas 7%, enquanto o nível dos preços dos bens fabricados no país aumentou, no mesmo período, cerca de 54%. Não admira, por isso, que, com um mercado interno protegido, os investimentos tenham encontrado um clima favorável, que explica o aumento das

377 Cfr. C. FURTADO, [12], 183-188; E. GUDIN, 92/93; A. FISHLOW, [2], 340/341 e BERGSMAN/MALAN, 103/104.

378 Cfr. especialmente C. FURTADO, [1], 166-174 e [12], 183-188. Em sentido contrário aos pontos de vista de Furtado manifestou-se D. HUDDLE, [1], [2] e [3], sem razão, a nosso ver, como demonstrou A. FISHLOW, [2], 341-343, autor que aceita, no essencial, as conclusões de Furtado.

379 Estas importações representavam em 1947 mais de 13% do valor total das importações, percentagem que baixou para 7% em 1950.

importações de equipamentos industriais a um ritmo muito mais acelerado, no período em referência, do que o registado para as importações no seu todo, e que explica também que a relação entre a formação bruta do capital e o rendimento nacional bruto tenha atingido, em 1951/52, uma taxa um pouco superior a 18%, bastante acima da taxa de 12% apurada em 1946.<sup>380</sup>

Celso Furtado salienta, aliás, que o aumento da taxa de capitalização se verificou sem prejuízo de um aumento considerável do consumo<sup>381</sup>, uma vez que os benefícios oferecidos à indústria não se traduziram numa simples redistribuição do rendimento em seu favor, em sentido estático. Por um lado, durante o período considerado, os preços agrícolas evoluíram, relativamente ao índice geral dos preços, em sentido favorável à agricultura; por outro lado, o aumento da produtividade na indústria traduziu-se na baixa dos preços relativos dos produtos industriais produzidos internamente (aumento de cerca de 60% entre 1945 e 1953, perante um aumento do nível geral dos preços superior a 130%). Resultado: para um aumento do produto real de mais de 100% entre 1939 e 1954, o consumo real da população brasileira aumentou ainda mais no mesmo período (cerca de 130%).

Justificados assim os aspectos positivos da política cambial adoptada no Brasil, dificilmente se concebe que eles pudessem ter sido alcançados com base numa política de desvalorização do cruzeiro e de liberalização do comércio de divisas e das importações.

Por um lado, a desvalorização (que teria se ser substancial) significaria uma redução (substancial) do poder de compra do cruzeiro em termos de mercadorias estrangeiras, limitando em consequência a possibilidade de aumento da capacidade produtiva do sector industrial.

Depois, a desvalorização (da qual não seria de esperar um aumento significativo das exportações de café, e, portanto, das receitas em divisas) significaria um aumento dos rendimentos em cruzeiros do sector exportador cafeeiro, que iria incrementar o investimento em plantações, na mira de poder aumentar a oferta para exportação, em prejuízo de outras produções para o mercado interno, e com previsível baixa do preço internacional do café perante o aumento desproporcionado da oferta.

Finalmente, a desvalorização do cruzeiro teria provocado uma estrutura das importações completamente diferente, já que pouco se reduziria a procura, pelas classes de rendimentos elevados, dos bens de luxo importados e a subida dos

---

380 Cfr. A. FISHLOW, [2], 342 e C. FURTADO, [1], 168 e 173.

381 Numa economia de livre empresa, de resto, o crescimento económico exige isto mesmo: se o processo de capitalização não for acompanhado por uma ampliação do mercado, as previsões da baixa de lucros conduzirão à baixa do investimento.

preços dos equipamentos (a que se juntava a falta de protecção no mercado interno) desencorajaria os investimentos industriais no Brasil.

Acontece, porém, que o subsídio implícito às importações de equipamentos inerente ao sistema cambial adoptado no Brasil pode ter-se traduzido - dada a ausência de um plano global de desenvolvimento económico - num 'incentivo' à concentração dos investimentos nas indústrias menos essenciais<sup>382</sup>, sem qualquer complementaridade entre eles. O resultado, como salienta o próprio Furtado, foi a implantação de uma estrutura industrial fortemente capital-intensiva e com elevado coeficiente de importações, o que veio provocar dificuldades agravadas da balança de pagamentos, já que o simples funcionamento das indústrias instaladas passou a exigir um volume de importações (essencialmente de produtos intermédios, de equipamentos e de energia) muito superior à capacidade de importar.<sup>383</sup>

Este sistema cambial terá contribuído para agravar as dificuldades da balança de pagamentos também porque estimulou a procura de divisas (baratas) para pagar importações, porque desencorajou a entrada de capitais privados estrangeiros e porque prejudicou as exportações não tradicionais.

Estes e outros eventuais aspectos negativos da política de controlo de câmbios<sup>384</sup> não nos parecem, porém, suficientes para pôr em causa a conclusão fundamental

382 Foram os produtos menos essenciais aqueles cuja importação foi eliminada a partir de 1947.

383 Cfr. C. FURTADO, [1], 240/241.

384 Raouf Kahil chama a atenção para o facto de um quarto das divisas disponíveis terem sido utilizadas em importações de petróleo e produtos derivados do petróleo (em vez de se incrementar a produção interna), sendo certo também que uma boa parte das importações de petróleo, veículos e acessórios acabou por ser delapidada, sem melhorar em nada o sistema de transportes. Por outro lado, com a redução relativa dos preços dos bens de capital estrangeiros, resultante da política cambial adoptada, acabou por se encorajar um certo desperdício de tais bens, por se estimular a utilização de maquinaria *labour-saving* num país com mão-de-obra abundante e barata (D. HUDDLE, [4], 54, salienta que os subsídios à importação excluíam, naturalmente, o trabalho, que não é objecto das trocas internacionais, sem que se tivesse introduzido um qualquer sistema compensador de incentivos internos à utilização intensiva de mão-de-obra), e por se promover a utilização de equipamentos, matérias-primas e produtos intermédios estrangeiros, em vez de se incrementar a sua produção no país. Cfr. R. KAHIL, 210-212.

Referem outros autores (v.g. R. PREBISCH, [1], 43) a possibilidade de uma boa parte das divisas disponíveis ter sido gasta na importação de artigos de luxo destinados ao consumo dos ricos, calculando-se que, dos lucros das empresas (aumentados graças às condições favoráveis do pós-guerra), apenas 50% tenham sido directa ou indirectamente investidos: o resto destinou-se ao consumo da classe capitalista, que se caracteriza por elevado coeficiente de importação. Esta distorção na estrutura das importações e esta deficiente utilização dos recursos em moeda estrangeira é em regra atribuída à corrupção administrativa na concessão das licenças de importação, a qual impediu a utilização de um critério rigoroso e equitativo na distribuição das divisas disponíveis, acabando por favorecer a importação de produtos de luxo, especialmente automóveis e outros bens de consumo duradouros de luxo (cujas importações aumentaram cerca de seis vezes em 1951 e quatro vezes em 1952, em comparação com as importações do período 1937-39), uma vez que se revelara mais seguro e 'lucrativo' importá-los do que importar os equipamentos e os bens intermédios necessários à sua produção no país. Cfr. D. HUDDLE, [5], 499 e R. KAHIL, 211.

de que tal política, aliando a manutenção da taxa de câmbio e o licenciamento das importações, se traduziu em largos benefícios para a indústria. Em termos globais, pensamos que ela foi favorável ao crescimento económico do Brasil: o PNB cresceu à taxa média anual de 6,1% entre 1947 e 1955, e a produção industrial cresceu ainda mais aceleradamente, à taxa média anual de 9,3%, no período 1947-52.<sup>385</sup>

3.1.2. Durante o Governo Dutra (1946-50) a formação do capital foi ainda potenciada por uma política repressiva, que começou com a ilegalização do Partido Comunista Brasileiro (1947) e acabou com a intervenção governamental nos sindicatos dos mais importantes centros urbanos.

O resultado foi, naturalmente, o agravamento da taxa de exploração da força de trabalho: o salário mínimo real correspondia, em 1951, a cerca de metade do de 1944, tendo sofrido, só entre 1947 e 1951, uma quebra de 12%, apesar do significativo aumento (cerca de 10% ao ano) do produto real e da produtividade do trabalho na indústria.<sup>386</sup>

No início de 1951, Getúlio Vargas tomou posse como Presidente do Brasil. Em 1953 aumentou o salário mínimo, medida que beneficiou grande parte dos trabalhadores brasileiros.<sup>387</sup> De resto, carecido do apoio político das massas urbanas, o Governo Vargas procurou proteger o salário real dos trabalhadores industriais, que aumentou 13% entre 1949 e 1954.<sup>388</sup>

Sem pôr em causa estas observações e aceitando mesmo que um sistema de controlo de câmbios é sempre susceptível de gerar resultados injustos e incorrectos e de dar abrigo fácil à corrupção, julgamos que Dudley Seers tem razão quando diz que as grandes potências capitalistas e as organizações financeiras que a elas estão ligadas não vêem com bons olhos a política de controlo de câmbios porque ela representa uma brecha no princípio da liberdade absoluta das trocas internacionais e da circulação de capitais e pressupõe uma certa ideia de planificação ou de controlo da economia, da qual resultará, mais cedo ou mais tarde, o pôr-se a questão do tratamento a conceder às empresas estrangeiras (cfr. D. SEERS, [5], 222/223). Para maiores desenvolvimentos sobre a política de controlo de câmbios, e em sentido desfavorável à sua adopção, cfr. LITTLE/SCITOVSKY/SCOTT, 206-230. Adversário acérrimo da política de controlo de câmbios é, como vimos, Milton Friedman e os monetaristas em geral (cfr. *supra*, capítulo 1).

385 Cfr. A. FISHLOW, [2], 343 e L. MARTINS, [4], 140.

386 Cfr. F. OLIVEIRA, 455.

387 O salário mínimo tinha sido, aliás, instituído pelo primeiro Governo Vargas, nos anos 30, medida que alguns autores consideram o início da submissão ideológica e orgânica do movimento operário perante o estado populista, que caracterizou o Brasil sensivelmente até à queda de Goulart em 1964. Cfr. J. MEIRELES, 95 e F. OLIVEIRA, 416-419 e 453.

388 Isto não significa que tenha diminuído a taxa de exploração dos trabalhadores brasileiros ou que tenha melhorado a sua participação no rendimento nacional. Com efeito, a análise relativa à evolução dos salários reais e da produtividade média desde o fim da 2ª GM até 1963 mostra que os trabalhadores pouco ou nada beneficiaram com os consideráveis aumentos da produtividade entretanto verificados (aumentos que não eram tidos em conta pela legislação do salário mínimo), tendo-se convertido em lucros industriais grande parte do excedente resultante dos ganhos de produtividade.

Os dados disponíveis indicam que o salário mínimo real aumentou efectivamente, na Guanabara e em SP, durante o Governo Vargas. Mas o mesmo não pode dizer-se para o período da aliança populista

O último período do Governo Vargas caracterizou-se pela acentuação da luta de classes e pela projecção política dos conflitos sociais. A greve de 1953 é considerada um marco destacado na história do movimento operário brasileiro. Neste quadro, João Goulart, Ministro do Trabalho de Vargas, defendeu um aumento de 100% do salário mínimo, o que lhe valeu a perda do cargo, por pressão dos militares. Este aumento viria a ser concedido mais tarde por Vargas, cuja demissão foi por sua vez exigida pelos militares em Agosto de 1954. Perante as enormes dificuldades derivadas do défice externo e as pressões crescentes dos credores estrangeiros, Getúlio Vargas viria a suicidar-se nesse mesmo ano de 1954. A revogação, em 1953, das limitações às remessas de lucros e dividendos não foi suficiente para acalmar os meios do capital estrangeiro, até porque mantinha a prática das taxas de câmbio múltiplas, derivada do sistema do *leilamento de divisas*, introduzido em 1953 em substituição do sistema de *licenciamento das importações*, que abria a porta à corrupção em larga escala.

O Governo interino de Café Filho tentou combater a inflação pela via ortodoxa da contenção do crédito. Vários bancos encerraram e os industriais entraram em pânico. Foi mudado o Ministro da Fazenda e foi alterada a política por pressão dos banqueiros, industriais e comerciantes, interessados numa actuação do tipo 'desenvolvimentista'.

Esta coligação de interesses é que vinha impondo, desde 1947, em benefício do desenvolvimento industrial, o regime de *controlo de câmbios* e o *confisco cambial* que dele resultava. E a verdade é que o confisco cambial e conseqüente transferência de rendimentos em favor da indústria não foi afectado pelo sistema de *leilamento das divisas*. De acordo com este sistema, o governo reservava uma parte das divisas obtidas - a uma taxa de câmbio mais favorável, não sujeita ao sistema de licitação - para a importação de determinados produtos (trigo, fertilizantes, combustíveis, pasta para papel, etc.). As restantes importações (entre metade e dois terços do total) eram efectuadas com divisas que os importadores obtinham através de licitação (as divisas eram atribuídas a quem as pagasse a um preço mais elevado), dentro de cada uma das categorias básicas de produtos importados. A cada uma delas o Governo atribuía, em função da prioridade que lhes era concedida, uma dada quota das divisas disponíveis (as três primeiras categorias recebiam

---

correspondente aos Governos Kubitschek, Quadros e Goulart. Tal parece, pois, confirmar a ideia de que a política dos governos populistas - no Brasil como em outros países - foi essencialmente uma política destinada a potenciar a acumulação capitalista na indústria, num clima de anestesia do movimento operário (cfr. M.º C. TAVARES, [2], 148; A. FERNANDES, [1], 145; F. OLIVEIRA, 450-462; P. SINGER, [2], 50), de acordo, aliás, com a essência do populismo, que poderemos definir, com L. MARTINS, [4], 129, como "a acção política que tem o apoio da classe operária e das camadas populares urbanas, mas que não é o resultado da organização autónoma deste sectores e não tem os seus objectivos de base definidos por eles".

em regra cerca de 80% das divisas leiloadas), acabando por se cair, de facto, num sistema de taxas de câmbio múltiplas, tanto mais desfavoráveis quanto menor o grau de prioridade atribuído a cada categoria de produtos.<sup>389</sup>

Segundo alguns autores, este foi “um dos mais bem sucedidos programas governamentais do após-guerra”, admitindo-se que este novo sistema cambial terá constituído o “maior incentivo para o crescimento industrial do Brasil entre 1953 e 1961”.<sup>390</sup>

Embora a taxa de câmbio oficial se tenha mantido em Cr\$ 18,50 por dólar, a verdade é que nenhuma transacção se voltou a efectuar a esta taxa. A reforma cambial de 1953 ter-se-á traduzido, na prática, em uma desvalorização do cruzeiro à volta de 50%. E esta foi uma primeira linha de protecção às indústrias substitutivas de importações, mais substancial ainda porque, além de caras, eram poucas as divisas deixadas disponíveis para a importação de bens de consumo (especialmente bens de consumo duradouros): o mercado interno ficava praticamente reservado à produção doméstica.

Esta era estimulada, por outro lado, através do fornecimento de divisas a baixo preço para a importação de equipamentos e bens intermédios, calculando-se que os ‘subsídios’ concedidos por esta via à indústria entre 1953 e 1960 tenham atingido uns 850 milhões de dólares, o equivalente a cerca de metade dos equipamentos importados pelo sector industrial.<sup>391</sup>

Deste modo, o financiamento da indústria foi feito à custa dos exportadores, vítimas do *confisco cambial*, e à custa dos consumidores, obrigados a pagar mais caros os bens cuja oferta era restringida por força da política cambial.<sup>392</sup>

389 Acerca do regime de *controlo de câmbios*, que vigorou entre 1947 e 1953, e do regime de *leilamento das divisas*, introduzido em 1953, e do seu significado no âmbito da política económica global seguida no Brasil, especialmente no que concerne à ISI, cfr., entre outros, A. KAFKA, [1]; C. FURTADO, [1], 233ss., especialmente 238-243, e [12], 183-188; M.<sup>a</sup> C. TAVARES, [1], 63-73; CEPAL, [2], 155-157; D. HUDDLE, [1], [2], [3], [5], e [6]; BERGSMAN/MALAN, 103-106; A. FISHLOW, [2], 340ss; E. BACHA, [1]; J. BERGSMAN, 27-32; Ch. PAYER, [1], 159.

390 Cfr. D. HUDDLE, [6], 150 e [5], 500-510.

391 Cfr. E. GUDIN, 96/97.

392 O sistema cambial de 1953 procurou, porém, contrabalançar os efeitos inflacionistas da desvalorização do cruzeiro que lhe era inerente. Por um lado, atribuíam-se preferência máxima (e, portanto, divisas mais baratas) às importações de bens de consumo essenciais (trigo, v.g.) e de outros bens susceptíveis de manter baixos os preços internos (petróleo, fertilizantes, maquinaria agrícola, etc.). Por outro lado, os ganhos obtidos pelo Governo com o leilão das divisas eram afectados por lei a despesas em capital fixo social e a empréstimos para a agricultura, o que equivale a economias externas em benefício de toda a economia e a aumento da produção de alimentos. Finalmente, os ‘subsídios’ concedidos ao investimento na indústria aumentaram a capacidade produtiva e a oferta de bens de consumo produzidos no país. Cfr. D. HUDDLE, [5], 507/508.

3.1.3. Tal como aconteceu na generalidade dos países da América Latina, pode dizer-se que também no Brasil, até aos primeiros anos da década de 50, o desenvolvimento da indústria se operou relativamente à margem do capital internacional<sup>393</sup>, a partir dos recursos fornecidos pelo sector externo da economia, que permitiu manter, sem quebras significativas, a importação de equipamentos, factor indispensável para assegurar o aumento da capacidade produtiva em escala superior à que resultaria do reduzido potencial da indústria nacional de bens de produção.

No caso do Brasil, durante o período em que se registou um comportamento favorável das exportações de café, o sector exportador funcionou como se fosse parte integrante do sector de bens de produção, na medida em que forneceu as divisas que permitiram a importação de equipamentos e de bens de produção em geral, necessários ao processo de industrialização em curso.

A subida ao poder de Getúlio Vargas, no início de 1951, marca, verdadeiramente, segundo a generalidade dos autores, o arranque de uma política sistemática de industrialização, sob a liderança do estado e da burguesia industrial, comercial e financeira, em coligação com os grandes proprietários rurais que produziam alimentos e matérias-primas para o mercado interno, com as novas camadas da classe média e os sectores populares urbanos incorporados no processo de industrialização.<sup>394</sup>

A prossecução deste processo exigia agora que a substituição de importações passasse à produção de bens de equipamento, o que implicava uma forte concentração da formação de capital neste sector, com a correlativa redução do consumo, se não em termos absolutos, pelo menos em termos relativos (a produção de bens de consumo teria de crescer menos que a produção total).

As exigências desta nova fase da ISI, numa conjuntura em que uma certa feição nacionalista não favorecia a participação do capital estrangeiro no esforço de acumulação do capital, estão na base da acentuação da presença dinamizadora do estado na economia, que evidencia, uma vez mais, as debilidades da burguesia industrial e a necessidade de intervenção do estado capitalista para tentar suprir essas dificuldades.

À semelhança do que aconteceu, historicamente, na generalidade dos países exportadores de bens primários, o sistema bancário brasileiro tinha-se implanta-

393 Para mais informações sobre o Brasil e a América Latina em geral, cfr. CEPAL, [1].

394 Relativamente marginalizados desta coligação de interesses dominantes ficavam o sector agro-exportador, os interesses associados ao capital estrangeiro e as parcelas mais tradicionais da classe média; dela encontravam-se excluídas, por outro lado, as massas urbanas não ligadas à indústria ou ao aparelho de estado e a generalidade dos trabalhadores rurais. cfr. C. Estevan MARTINS, 5.

do com base em capitais de importadores, exportadores e grandes comerciantes (que eram os maiores accionistas e depositantes dos bancos comerciais) e desenvolveu-se em função do objectivo fundamental de proporcionar o capital de giro e os serviços indispensáveis ao bom andamento do comércio, especialmente o comércio internacional. Não existiam, pois, esquemas adequados para a concessão de crédito a longo prazo à indústria e à agricultura.<sup>395</sup>

Daí o significado e a importância que assume a criação, logo em 1952, do *Banco Nacional de Desenvolvimento Económico* (BNDE), instituição financeira do estado orientada exactamente para este último objectivo.<sup>396</sup> Criado na sequência de sugestões saídas da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos no sentido do incremento e modernização das infraestruturas indispensáveis ao crescimento económico, o BNDE absorveu, entre 1957 e 1961, mais de 5% do aforro total da economia brasileira, indo buscar os seus fundos às receitas de um adicional (de taxa fixa) sobre o imposto de renda e, quando necessário, ao depósito obrigatório de 4% dos fundos depositados nas Caixas Económicas, de 3% das receitas da Previdência Social e de 25% das reservas técnicas das companhias de seguros.

A constituição do BNDE significa um momento importante na passagem da industrialização não programada à fase da programação do desenvolvimento e da articulação entre as elites brasileiras e o grande capital internacional para a definição das bases políticas desta programação, iniciando-se aquilo a que Luciano Martins chama a "interiorização das relações de dependência". Com efeito, a direcção do BNDE foi confiada, depois da morte de Getúlio, a tecnocratas defensores de um recurso mais amplo à "cooperação internacional" e de um "desenvolvimento associado" aos EUA, e dela depende a análise dos projectos de investimento e dos pedidos de financiamento para investimentos industriais do sector público, nomeadamente os que vão ser submetidos à apreciação das instituições financeiras internacionais.<sup>397</sup>

O peso da crescente intervenção do estado na economia pode avaliar-se ainda pelo facto de o peso das despesas públicas enquanto percentagem do PNB ter aumentado

395 Nos países exportadores de bens primários, os financiamentos a longo prazo eram em geral assegurados por capitais estrangeiros interessados na expansão da produção e da exportação de alimentos e de matérias-primas de origem agrícola ou mineral. O mesmo se verificou, relativamente a um grande número de países integrados no modelo primário-exportador, no tocante às empresas de serviços públicos (distribuição de energia eléctrica, transportes urbanos, tele-comunicações, etc.). Cfr. D. GROVE, 279-281.

396 Saliente-se, porém, que entre 1952 e 1963 o BNDE destinou a investimentos na agricultura apenas uns 3% dos seus recursos, tendo dedicado o restante ao financiamento de investimentos nos sectores dos transportes, energia eléctrica e indústrias de base (especialmente a siderurgia pesada), muitas vezes sob a forma de participação no capital accionista. cfr. BAER/KERSTENETZKY/VILLELA, 26/27 e L. MARTINS, [4], 399.

397 Para uma análise pormenorizada do significado e importância do BNDE para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, cfr. L. MARTINS, [4], 359-405.

de 17% para 20,2% entre 1950 e 1954. A criação da Petrobás (1954) marca, por sua vez, o ponto mais alto da tendência 'nacionalista' do Governo Vargas.<sup>398</sup>

3.2. Com o fim da Guerra da Coreia, as condições internacionais vão alterar-se e os capitais estrangeiros vão desempenhar um papel decisivo no processo de industrialização acelerada levado a cabo no Brasil (e em outros países da América Latina) no quadro da ISI.

3.2.1. A partir de meados da década de 50, com efeito, desapareceram as condições favoráveis para as exportações brasileiras, que se tinham verificado nos anos imediatos ao termo da 2ª GM. Graças ao aumento dos preços internacionais do café, as receitas das exportações deste produto mais que duplicaram entre 1947 e 1950, garantindo um aumento das receitas das exportações brasileiras, em dólares, de cerca de 15% entre 1947/48 e 1951/52, apesar da queda brusca das restantes exportações.<sup>399</sup> Entre 1953 e 1960, ao invés, os preços unitários das exportações brasileiras caíram 37%, deterioraram-se os termos de troca e reduziu-se o poder de compra das exportações.<sup>400</sup>

Dir-se-á também que os governos brasileiros, com o objectivo de aliviar as dificuldades da balança de pagamentos sem afectar a oferta interna de bens até então importados, optaram por incrementar a ISI (encarada como resposta aos défices da balança de pagamentos e às dificuldades da oferta de bens, uns e outras resultantes do enfraquecimento da capacidade de importar), em vez de se lançarem no caminho alternativo do aumento das exportações (reforçando a sua 'especialização' de acordo com o princípio das vantagens relativas e continuando a importar, com as divisas assim obtidas, os bens necessários para alimentar convenientemente a oferta interna, sem agravar a situação deficitária da balança de pagamentos).

Poderá mesmo dizer-se que, ao invés, se praticou uma política restritiva das exportações, com base, por um lado, na sobrevalorização do cruzeiro (e correlativa 'desvalorização' das moedas estrangeiras em termos de poder de compra de produtos brasileiros).<sup>401</sup> E

398 Acerca da política do petróleo desde os tempos do *Estado Novo* e do significado económico e político da criação da Petrobrás na sequência da campanha "O Petróleo é Nosso", liderada pelas elites militares, cfr. L. MARTINS, [4], 267ss e 333-357.

399 Cfr. A. FISHLOW, [2], 340.

400 Cfr. *infra*, notas 429 e 430, neste capítulo.

401 Dadas as elevadas taxas de inflação interna no Brasil, sempre teria sido necessária uma contínua e forte desvalorização do cruzeiro para se prosseguir um caminho de estímulo às exportações através da política cambial. De qualquer forma, estudos recentes apontam no sentido de que, entre 1953-54 e 1964-65, se terá verificado uma desvalorização do cruzeiro, embora com algumas intermitências, a uma taxa suficiente para acompanhar a subida dos preços internos (cfr. T. LOWINGER, 703). D. HUDDLE, [6], computa a desvalorização efectiva do cruzeiro operada em Outubro/1953 em cerca de 30% para o café e de 50% para os restantes produtos de exportação, estimando uma desvalorização acumulada de cerca de 400% em 1958, data em que a taxa de câmbio livre chegou a Cr\$ 130 por dólar.

com base, por outro lado, no regime de condicionamento das exportações, sujeitas, entre 1954 e 1961, a licenciamento por parte da CACEX (Carteira de Comércio Externo), que só autorizava as exportações (para além do café) quando houvesse garantias de que o mercado interno se encontrava adequadamente fornecido e quando os respectivos preços internos não estivessem a subir (mesmo que o nível dos preços internos fosse inferior às cotações estabelecidas no mercado mundial).<sup>402</sup>

Esta (aparente) aceitação da velha *teoria do excedente exportável* (*Exportable Surplus Theory of Trade*) por parte dos responsáveis pela política económica poderá, pois, ter-se traduzido num freio à expansão das exportações de bens primários, entre o final da 2ª GM e meados dos anos 60, na medida em que se estimulava o consumo interno e se não incentivava o aumento da produção desses bens, reduzindo-se assim o excedente que ficava disponível para exportar.<sup>403</sup>

---

402 Nestes termos, dando-se prioridade à procura interna (chegou-se a estipular que as exportações só seriam autorizadas se estivessem assegurados, para o mercado brasileiro, 107% do consumo doméstico do ano anterior), mesmo que os preços internos fossem mais baixos que os praticados nos mercados mundiais, não só se recusava a política de concentrar recursos disponíveis na produção de bens para exportar, em obediência ao princípio das vantagens relativas, mas excluía-se mesmo este outro princípio do liberalismo económico de aceitar como boa a distribuição da produção nacional entre o mercado interno e o mercado externo através do mecanismo dos preços. Cfr. N. LEFF, [1], 290.

403 À discriminação contra as exportações durante o período de 1947-62 atribui Nathaniel LEFF ([1], 286-296) a estagnação das exportações brasileiras durante este período, aqui residindo o núcleo da sua crítica à política seguida no Brasil, uma vez que, a seu ver, "a estagnação das exportações constitui um travão para todo o processo de desenvolvimento". Este autor defende, com efeito, que a política seguida no período em análise discriminou contra todas as exportações que não fossem o café, especialmente contra os chamados 'produtos menores' (cacau, algodão, tabaco, couros e peles, borracha, madeira e carne) e que os maus resultados em matéria de exportações se devem exactamente à baixa do valor das exportações destes 'produtos menores' no conjunto das exportações brasileiras.

Sem afirmarmos que foi globalmente correcta a política adoptada no Brasil no período em referência, não parecem de aceitar estas teses de Leff. Desde logo, são discutíveis as balizas temporais escolhidas para a sua análise. Com efeito, tudo aconselha a não considerar como um todo (ao menos do ponto de vista das questões que aqui se discutem) o período que vai desde o fim da 2ª GM até meados da década de 60. Devem antes considerar-se separadamente o período 1946-53 e o período posterior a 1953, uma vez que é deste ano a reforma cambial que substituiu um sistema de *controlo directo dos câmbios* (com uma taxa de câmbio inalterada e acentuada sobrevalorização do cruzeiro) por um sistema de *taxas de câmbio múltiplas*, tanto para as exportações como para as importações. Este último sistema significou, de facto, uma desvalorização do cruzeiro e, ao contrário do pressuposto por Leff, estabeleceu uma taxa de câmbio menos favorável para o café do que para os outros produtos de exportação, incluindo os referidos 'produtos menores'.

E se tomarmos 1953 como ano-base, então os resultados obtidos são completamente diferentes dos que fundamentam o raciocínio de Leff. Com efeito, entre 1952-54 e 1963-65, o volume das exportações brasileiras (excluindo o café e o cacau) aumentou 81% e o valor das exportações (excluindo o café) aumentou cerca de 54%. No que toca ao café, o volume das exportações triplicou entre 1946 e 1953 e o seu peso no conjunto das exportações brasileiras passou de 36% em 1946 para 70,8% em 1953; mas a partir de 1953 o seu comportamento foi exactamente o inverso (de 1954 a 1966, o valor das exportações de café brasileiro baixou anualmente 1,2% e as quantidades exportadas aumentaram apenas 1,9% ao ano).

Esta 'crise' das exportações traduziu-se não só na diminuição do montante de divisas disponíveis perante um considerável volume de importações dificilmente compressíveis, mas também na redução (substancial) das receitas do estado, quando a manutenção do processo de crescimento exigia que o sector público não reduzisse os seus investimentos no campo das infraestruturas, das indústrias de base e dos serviços públicos, nem cancelasse as despesas indispensáveis para tentar reduzir as carências graves no domínio do chamado capital fixo social (condições de saúde, educação e formação profissional).

Acresce que a industrialização alterou as funções de consumo de toda a economia, modificou a estrutura das importações e eliminou a "margem compressível das importações" (Prebisch)<sup>404</sup>, agravando, conseqüentemente, a dependência do crescimento económico relativamente à *capacidade de importar*. E isto mesmo permite compreender as tensões económicas e sociais que acarretou, para países como o Brasil (e também, na América Latina, em maior ou menor grau, a Argentina, México, Chile e Colômbia), o empenhamento num crescimento industrial rápido em período de escassez de divisas, quer em consequência da quebra da produção exportável, quer em resultado da quebra do poder de compra das exportações de bens primários.

No plano económico, aquelas tensões acabam por traduzir-se em défices consideráveis do orçamento e da balança de pagamentos, aos quais se segue um forte processo inflacionista, alimentado depois por sucessivas desvalorizações

A conclusão correcta, é pois, muito diferente da de Leff. Com T. C. Lowinger - de onde colhemos os dados estatísticos aqui referidos -, pode dizer-se que, tomando o período 1946-66, o fraco comportamento das exportações brasileiras (aumento anual de 1,2% do seu valor e de 0,3% das quantidades exportadas) se deve tanto ao café (taxas de 1,3% e 0,1%, respectivamente) como aos restantes produtos de exportação (taxas anuais de aumento de 1,5%, quer para as quantidades exportadas quer para o seu valor); mas, para o período 1954-66, os deficientes resultados das exportações do país (aumentos anuais de 2,7% das quantidades e de 0,7% do valor) devem-se quase por inteiro à baixa do valor das exportações de café (-2,2% ao ano) e do cacau (-10,1% ao ano), produtos que em 1962 perfaziam 55% das receitas das exportações do Brasil. Cfr. T. LOWINGER, 701/702.

Acresce que um estudo de B. Cohen, relativo aos anos 1964/65, mostra que as exportações brasileiras aumentaram no que se refere aos produtos cuja procura aumentou nos mercados dos grandes países capitalistas (carne, tabaco, açúcar e minério de ferro) e baixaram exactamente as exportações dos produtos cuja procura mundial diminuiu (café, cacau, lã e algodão). O comportamento das exportações de bens primários escapa, pois, em grande medida, ao controlo dos próprios países exportadores. Cfr. B. COHEN, 337-339.

404 Em 1928 os bens de consumo representavam cerca de 50% do total das importações de um grupo de países que, além do Brasil, incluía também a Argentina, México, Chile e Colômbia; em 1948 os bens de consumo (duradouros e não-duradouros) perfaziam ainda 17% a 18% das importações totais do Brasil, mas no período de 1958-61 os bens de consumo não iam já além de 7% das importações brasileiras. Inversamente, o peso dos combustíveis e lubrificantes, produtos intermédios e bens de capital nas importações do Brasil passou de 83% em 1948 para 93% em 1961. Cfr. D. SEERS, [1], 293/294; M.<sup>a</sup> C. TAVARES, [1], 80/90; R. WEISSKOFF, [1], 59; D. SCHYDLOWSKY, 271.

das moedas nacionais (mantidas sobrevalorizadas durante anos, exactamente para facilitar a acumulação do capital nas indústrias substitutivas de importações), por medidas de correcção das taxas fiscais, pelo recurso à criação de moeda, pelos ajustamentos salariais necessários perante a alta do custo de vida, etc.. No que se refere ao Brasil, os défices do orçamento da União cresceram ininterruptamente a partir de 1953, atingindo em 1960 cerca de 5,1% do PIB<sup>405</sup>.

Quanto à situação da balança de pagamentos, os dados estatísticos mostram que, a partir de 1954, a balança dos pagamentos correntes só apresentou saldo positivo em 1956 (7 milhões de dólares), registando-se saldos negativos nos outros anos<sup>406</sup>. Se considerarmos apenas a balança dos pagamentos correntes, ela apresentava em 1963 um défice acumulado de - 4030 milhões de dólares, sendo de - 720 milhões de dólares o défice da balança de pagamentos global, graças aos movimentos autónomos de capital. Em consequência, a dívida externa brasileira ultrapassava em 1963 os três mil milhões de dólares, a maior parte da qual a curto e médio prazo<sup>407</sup>. Quanto à evolução do processo inflacionista - que se tinha mantido a um ritmo modesto (pelo menos no contexto da experiência brasileira) entre 1946 e 1949 -, a sua velocidade acelerou-se ao longo dos anos cinquenta, com agravamento considerável no final da década e primeiros anos de sessenta, atingindo o ponto mais alto em 1963<sup>408</sup>.

Durante alguns anos, o recurso ao crédito externo ajudou a manter a capacidade de importar. A política cambial discriminatória e 'subvencionadora' das

405 Cfr. *infra*, nota 459, neste capítulo.

406 Eis a evolução dos défices (em milhões de dólares) entre 1954 e 1961: 1954=235; 1955=234; 1957=299; 1958=266; 1959=311; 1960=509; 1961=241 (cfr. BAER/KERSTENETZKY, [3], 415 e também E. GUDIN, 98). Os saldos da balança comercial, porém, foram sempre positivos, a partir de 1950. Ei-los, em milhões de dólares (cfr. P. SINGER, [5], 118): 1950=425; 1951=67; 1952=286; 1953=423; 1954=150; 1955=320; 1956=436; 1957=107; 1958=64; 1959=72; 1960=24; 1961=111; 1962=50.

407 Cerca de 44% deste montante devia ser pago entre 1964 e 1966 (cfr. R. KAHIL, 199).

408 Também aqui não coincidem as informações fornecidas pelos vários autores. Tentaremos resumi-las no quadro que segue, elaborado com base em dados colhidos em W. BAER, [2] 397; M. SIMONSEN, [1], 12]; J. BERGSMAN, 55; R. KAHIL, 140 (cfr. P. 332):

Ano	Simonsen	Ano	Baer	Simonsen	Bergman	Kahil	Ano	Baer	Simonsen	Bergman	Kahil
1940	6,3%	1948	3,7%	9,2%	3,9%	9,9%	1956	25,5%	19,2%	25,3%	23,2%
1	16,2	9	9,3	9,0	9,3	10,7	7	11,8	12,5	11,8	13,2
2	18,1	1950	11,9	13,4	11,9	11,2	8	16,3	12,2	16,21	11,1
3	19,3	1	144,9	19,8	14,9	12,0	9	27,2	37,7	28,1	29,2
4	13,9	2	8,6	10,3	8,9	13,2	1960	35,2	30,9	25,6	26,3
5	15,1	3	18,6	15,1	16,5	15,3	1	37,1	38,1	34,8	33,3
6	14,5	4	20,2	30,3	20,4	21,4	2		53,2	49,2	54,8
7	6,3	5	16,7	13,1	16,6	16,8	3		73,5	71,7	67,8

Para 1962:

N. LEFF, [2], 494/495 - 49%  
BAER/SIMONSEN, 281 - 50,3%

Para 1963:

N. LEFF, [2], 494/495 - 72% e P. NEUHAUS, [1], 311 - 78%  
A. FERNANDES, [1], 144 - 81,3% e Th. SANTOS, [3], 50/51 - 82%

indústrias substitutivas de importações, em conjugação com os resultados da própria substituição de importações no domínio das matérias-primas, produtos intermédios, peças e componentes, e mesmo dos bens finais de capital, permitiram aguentar a taxa de investimento e a própria taxa de crescimento económico, apesar das dificuldades derivadas do sector exportador e da inflexibilidade da estrutura das importações.

Não tardou, porém, que a situação se configurasse em termos de, satisfeitos os encargos externos e pagas as importações dos bens de consumo indispensáveis e dos produtos intermédios necessários à laboração normal das indústrias instaladas, poucas divisas restarem disponíveis para adquirir no estrangeiro os bens de capital necessários à concretização de novos investimentos. Neste contexto, a quebra dos rendimentos externos e o conseqüente estrangulamento na acumulação do capital colocou o governo brasileiro perante esta alternativa: ou reduzir o consumo essencial e/ou o ritmo do crescimento industrial e da actividade económica, ou recorrer de modo crescente ao endividamento externo e/ou facilitar a entrada das grandes empresas multinacionais.

Foram estas as condições que levaram a classe dirigente e o governo 'desenvolvimentista' a despir as vestes do nacionalismo económico que tinham ostentado até então, para abrir as portas da indústria brasileira às empresas multinacionais (às quais passaram a oferecer atractivos múltiplos) e para enveredar pelo caminho do endividamento externo. Esta a orientação que atingiu o ponto culminante com Kubitschek (eleito, no entanto, com o apoio dos sectores 'nacionalistas'...), nada se fazendo para reduzir a situação de dependência das importações em que se encontrava a economia brasileira, ou para pôr de pé uma política de exportações que escapasse melhor à estagnação que se verificava no café.

É claro que a penetração de capitais estrangeiros na economia brasileira, especialmente na indústria, não é um facto novo. A presença de capitais estrangeiros foi considerável no financiamento das primeiras indústrias implantadas no Brasil, em fins do século XIX e não é menos importante no surto de industrialização que se verificou nos anos 30<sup>409</sup>, como é claro também que o capital estran-

---

409 Cfr., entre outros, C. FURTADO, [11], 19-21 e L. DOWBOR, [1], 158-161. Não se pode considerar, porém, o período de 1930-1955/56 como um período de intensa penetração de capitais estrangeiros no Brasil e na América Latina em geral, o que bem se compreende dadas as dificuldades da Grande Depressão, o esforço de guerra de 1939 a 1945 e, no imediato após-guerra, a atenção quase exclusiva que as grandes multinacionais norte-americanas dedicaram aos investimentos na Europa e no Japão. Dificuldades a que devem acrescentar-se os obstáculos legais levantados no Brasil aos investimentos directos estrangeiros. Cfr. E. GUDIN, 95.

geiro não esteve de todo ausente durante o período de Vargas, em que mais se apregouou o *desenvolvimentismo* de inspiração *nacionalista*.<sup>410</sup>

Só que, em meados dos anos 50, tinham desaparecido - como vimos - as condições que durante algum tempo haviam permitido a acumulação do capital na indústria, com base, fundamentalmente, nas receitas do sector externo da economia.

Pela mesma altura, podia considerar-se mais ou menos concluído o período do maior esforço de reconstrução dos países capitalistas europeus, que absorvera, nos anos posteriores a 1945, cerca de 68% da exportação de capitais a partir dos EUA. O capital americano encontrava-se agora disponível para ocupar posições nos países latino-americanos semi-industrializados - cujas indústrias começaram então o ciclo da sua integração decisiva no circuito internacional do capital<sup>411</sup> -, e em breve chegaria a vez dos capitais europeus e japoneses.

Em tais condições, um país como o Brasil oferecia às multinacionais as vantagens das suas riquezas naturais e de um mercado interno com uma dimensão sem paralelo na América Latina. Bastava que o estado criasse o clima favorável à entrada de capitais. Esta a tarefa que começou a ser executada logo com o governo interino de Café Filho, o qual, através da célebre Instrução 113 da SUMOC, concedeu fartos benefícios cambiais e fiscais, quer no que toca à realização de investimentos estrangeiros, quer no que se refere à remessa de lucros.

Com efeito, os investidores estrangeiros foram autorizados a importar equipamentos sem ser necessária qualquer cobertura em divisas, desde que os respectivos empreendimentos fossem considerados de particular importância para o desenvolvimento económico do país.

410 Enquanto nos 17 anos que vão de 1929 a 1945 o volume dos investimentos americanos no Brasil não chegou a duplicar, nos sete anos entre 1946 e 1953 ter-se-á verificado um aumento de mais de 300%. Cfr. L. MARTINS, [1], 29.

De todo o modo, segundo os dados tornados públicos pela SUMOC, não foi volumosa a entrada de capitais de risco estrangeiros entre 1947 e 1954, sendo a remessa de lucros para fora do país superior à soma das entradas de capital e do reinvestimento, mesmo durante o período getulista (1951-54). Eis os dados, colhidos em H. LIMA, 55 (em milhões de dólares):

	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
Entrada de Capitais	336	225	5	3	4	9	111	443
Reinvestimentos	19	42	39	36	67	85	38	40
Remessa de lucros	441	646	665	776	992	440	1129	1104

411 O predomínio da presença dos capitais americanos na América Latina a partir deste período é um dos aspectos salientes deste ciclo. Em finais dos anos 50, os investimentos das empresas americanas representavam cerca de dois terços dos investimentos estrangeiros na região. Cfr. R. DAVIS, [1], 176 e C. VAITOS, [1], 145/146.

Mais. Os investidores estrangeiros podiam importar equipamentos já usados, parcial ou totalmente amortizados e mesmo obsoletos, que o governo brasileiro comprometia-se a aceitá-los como se fossem investimentos directos feitos em divisas, de montante igual ao que seria o seu valor se fossem novos.

Deste modo, as empresas multinacionais conseguiam dar aplicação lucrativa a equipamentos (e tecnologias) já amortizados, que nos países de origem se destinariam à sucata ou valeriam muito menos do que o valor que lhes era atribuído à sua entrada no Brasil, isentos de direitos alfandegários e beneficiando ainda da isenção de impostos federais e locais durante vários anos após a sua entrada em laboração.

As grandes empresas multinacionais viram assim facilitada a renovação tecnológica das unidades de produção das empresas-mães, obtiveram enormes ganhos de capital, conquistaram o mercado brasileiro e conseguiram ainda beneficiar do 'capital político' resultante da difusão da sua imagem como factor de progresso da economia brasileira.<sup>412</sup>

O estado garantia, por outro lado, uma taxa de câmbio preferencial para a remessa de lucros e amortizações até ao limite de 10% do capital registado, calculando-se o seu montante com base na taxa de câmbio do mercado livre, o que significava um aumento substancial da taxa de lucro dos investimentos, em termos de moeda estrangeira. Acresce que, para este efeito, era considerado como aforro externo não só o montante do valor dos equipamentos importados com dispensa de cobertura em divisas, mas também todos os reinvestimentos efectuados, o que ampliava consideravelmente o montante de divisas que poderia remeter-se para fora do Brasil a título de lucros.

Mas o clima tornou-se particularmente favorável a partir do momento em que o *Plano de Metas* do Governo Kubitschek (1956-60), a par da construção de Brasília (que, no período 1957-62, terá absorvido cerca de dois terços do PIB brasileiro)<sup>413</sup>, apontou no sentido da intensificação do ritmo da industrialização, com base na substituição de importações de bens de consumo duradouros (auto-

412 O regime da Instrução 113 da SUMOC foi mais tarde incorporado num decreto de Dez/1964 (quando a SUMOC foi substituída pelo Banco Central da República do Brasil), calculando-se em cerca de mil milhões de dólares os investimentos directos efectuados no Brasil por empresas multinacionais, ao abrigo desse regime, entre 1956 e 1966. Tendo em consideração o período 1958-62, destinaram-se à indústria automóvel importações de equipamento antiquado avaliado, de acordo com os critérios da SUMOC, em 235 milhões de dólares, i.é, quase metade dos investimentos directos estrangeiros registados durante o período referido no âmbito das facilidades concedidas pela Instrução 113. Acerca deste regime, cfr. K. MIROW, 181/182; S. MICHIN, 75-77 e 162/163; BAER/KERSTENETZKY, [3], 414; A. FISHLOW, [2], 348; J. BERGSMAN, 74-78.

413 Cfr. CEPAL, [2], 171. Eugénio GUDIN, 101, calcula, só para o período inicial da construção de Brasília, uma despesa de mil milhões de dólares.

móveis, electrodomésticos, etc.) e de bens intermédios (siderurgia, alumínio, combustíveis líquidos, celulose e pasta para papel, etc.).<sup>414</sup>

Em consequência de tal política, verifica-se um aumento substancial das entradas líquidas de capitais destinados a investimentos directos, embora os empréstimos tenham constituído, durante este período, a grande fonte de financiamento em divisas por parte do governo brasileiro, representando mais de 80% do capital estrangeiro entrado no Brasil entre 1955 e 1960.<sup>415</sup>

Um elemento indispensável para compreender como é que o 'desenvolvimentismo' sobreviveu no Brasil ao suicídio de Vargas (que dir-se-ia simbolizar o seu fim trágico) é, pois, a presença do capital estrangeiro, através da entrada líquida de capitais, mas, essencialmente, mediante a importação de tecnologia.

414 Trata-se de indústrias com elevada intensidade de capital e com baixa rentabilidade em termos capitalistas, que exigem grandes somas de capital, bem como a sua imobilização por longos períodos, razões que explicam o peso dos investimentos públicos nestes sectores em muitos países capitalistas (são sectores não atraentes para o capital privado). No caso concreto do Brasil, estes investimentos serviram de apoio à expansão das indústrias de material de transporte, indústria automobilística e de material eléctrico, que constituíram os sectores dominantes do processo de acumulação do capital no sector privado, sob o controlo do grande capital internacional, e tiveram igualmente fortes efeitos dinamizadores sobre a metalurgia, indústria mecânica e de materiais de construção.

O *Plano de Metas* foi o primeiro plano formal de desenvolvimento económico posto em prática por um governo em toda a América Latina (cfr. J. GRUNWALD, [3], 831). Apresentado sob o *slogan* "cinquenta anos de desenvolvimento nos cinco anos de Governo Kubitschek", o Plano orienta-se por uma filosofia muito clara, assim expressa pelo próprio Kubitschek (*apud* O. IANNI, 569): "A atitude do governo no campo económico não deve ser de expectativa passiva, mas de intervenção em apoio da iniciativa privada, orientando-a e complementando os seus esforços, no sentido de acelerar o processo de acumulação de riquezas. (...) No entanto, essa intervenção deverá realizar-se no quadro de um plano de desenvolvimento no qual se defina, de maneira clara, o campo de acção da iniciativa privada e se delimite objectivamente o âmbito de actuação directa do Estado, coordenando-se estes dois sectores, de modo a evitar colisão, deficiências ou excesso de investimento que absorvem simultaneamente factores de produção limitados gerando pressões inflacionárias". Para uma exposição pormenorizada dos objectivos do *Plano de Metas*, cfr. CEPAL, [2], 159ss; para uma análise crítica do significado do Plano no processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, cfr. F. OLIVEIRA, 445-462.

415 Eis os dados, em milhões de dólares (cfr. R. KAHIL, 213):

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Investimentos Directos	43	89	143	110	124	99	108
Empréstimos Externos	145	248	307	626	589	763	874

Excluindo os reinvestimentos, os investimentos directos estrangeiros no Brasil andaram à volta dos 14 milhões de dólares por ano entre 1947 e 1953, valor que subiu para 91 milhões de dólares entre 1954 e 1961, baixando para 51 milhões de dólares em 1962/63.

Francisco Oliveira refere que o aforro externo não foi nunca além de 5% do aforro global no Brasil no período correspondente ao *Plano de Metas*, o que dá uma ideia da grandeza efectiva das entradas líquidas de capitais.<sup>416</sup> De todo o

416 Cfr. F. OLIVEIRA, 446. As estatísticas mostram que, no período 1947-63, o *investimento fixo bruto total*, o *aforro interno bruto* e o *afluxo de capital estrangeiro* representavam, em dólares constantes de 1953, as seguintes percentagens do PNB no mesmo período (cfr. R. KAHIL, 130):

ANO	Inv. fixo Bruto	Aforro Interno	Afluxo Cap. Estr.	ANO	Inv. fixo Bruto	Aforro Interno	Afluxo Cap. Estr.
1947	16,5	15,3	1,1	1956	13,8	13,7	- 0,1
1948	15,7	15,5	0,1	1957	16,9	18,0	1,2
1949	15,2	13,8	0,7	1958	15,6	15,0	1,1
1950	15,7	15,9	- 0,7	1959	18,1	19,5	1,4
1951	18,1	15,0	2,5	1960	15,9	15,2	2,1
1952	18,9	16,2	3,1	1961	15,8	16,7	1,0
1953	14,8	14,4	- 0,1	1962	15,7	16,3	1,5
1954	16,0	16,8	1,0	1963	14,0	14,6	0,6
1955	15,0	16,6	0,1				

Destes dados deduz-se que, entre 1956 e 1960, o aforro externo representou em 1956 um aforro negativo de - 0,7% do aforro interno, tendo significado uma ajuda suplementar nos anos seguintes correspondente a 6,3% (1957), 7,3% (1958), 7,1% (1959) e 13,8% (1960) do aforro interno. Relativamente ao aforro total, as entradas de capital estrangeiro representaram 6,2% (1957), 6,8% (1958), 6,6% (1959) e 12,1% (1960).

Por outro lado, a partir de dados colhidos em R. KAHIL, 213, quando às entradas de divisas no Brasil (investimentos directos + empréstimos) e às saídas para o estrangeiro a título de lucros, juros e amortizações, conclui-se que, no período 1947-53, se verifica um saldo positivo médio anual de 60 milhões de dólares (com saldos negativos em 1948, 1949 e 1950), que esse saldo positivo médio anual foi de 165 milhões de dólares no período 1954-61 (com saldo negativo apenas em 1955 e com saldos positivos superiores à média nos anos 1958-61), tendo sido positivo ainda o saldo de 1962 (mas apenas em 16 milhões de dólares). Mas o saldo é já negativo em 1963 (-135 milhões de dólares, especialmente devido ao peso dos juros e amortizações pagos ao estrangeiro), perfazendo, para o conjunto do período 1947-63, um saldo positivo médio anual de 94,2 milhões de dólares.

Se tivermos apenas em conta, porém, as entradas líquidas de capitais destinados a investimentos directos, verifica-se que elas não foram além de 926 milhões de dólares entre 1947 e 1963, com valores médios anuais de 14 milhões de dólares entre 1947 e 1953 (os quais provocaram uma saída média anual, a título de lucros, de - 47 milhões de dólares) e de 91 milhões de dólares entre 1954 e 1961 (os quais deram origem a uma saída média anual, a título de lucros, de - 34 milhões de dólares), mas com valores abaixo desta média em 1962/63 (71 e 31 milhões de dólares, respectivamente), os quais deram origem à saída de lucros (não se contam os lucros reinvestidos e as 'fugas' através do jogo da subfacturação e sobrefacturação e de outros expedientes) no montante de 620 milhões de dólares. Isto é: o Brasil recebeu anualmente, durante o período em análise, 54,4 milhões de dólares do estrangeiro para investimentos directos e pagou de lucros ao estrangeiro cerca de 36,4 milhões de dólares por ano.

É claro que o que em regra é considerado como investimento estrangeiro tem um peso maior nas economias dos países subdesenvolvidos do que o que resulta da contribuição efectiva de capitais vindos do estrangeiro. Mas isto deriva do facto de muitos desses investimentos estrangeiros serem financiados com capitais obtidos nos países onde as empresas multinacionais se instalam. A. FERRER ([2],306) mostra que,

modo, as entradas de capital estrangeiro têm representado uma percentagem considerável das entradas totais de divisas no Brasil. Se no período de 1948-52 as entradas de capital representavam apenas 3,2% das entradas totais de divisas, essa percentagem subiu para 14% em 1953-57 e para 29% em 1958-62, tendo subido bastante mais nos anos seguintes (22,2% em 1963-67, 40,2% em 1968-72 e 44,8% em 1973-76)<sup>417</sup>, o que significa um progressivo agravamento da dependência do processo de acumulação de capital relativamente à entrada de capitais estrangeiros.

Por outro lado, como há pouco referimos, os capitais estrangeiros afluem ao Brasil mais sob a forma de empréstimos e financiamentos do que de investimentos directos. Neste capítulo, de resto, e à semelhança do que se verifica no conjunto da América Latina<sup>418</sup>, deve destacar-se a presença do capital americano, embora sejam de realçar também os capitais britânicos, holandeses, franceses, japoneses e da RFA. Só que, com base em dados da Cepal<sup>419</sup>, podemos concluir que, no período 1955-61, os investimentos americanos no Brasil representaram 46,5% de todo o investimento estrangeiro e que os capitais americanos contribuíram em 38,9% para o financiamento de projectos específicos feito por capitais estrangeiros.<sup>420</sup>

Quanto à penetração da tecnologia através das empresas multinacionais, é importante salientar que os empresários brasileiros sempre preferiram associar-se ao capital estrangeiro para obter a tecnologia de que careciam. O estado, por seu turno, nunca definiu uma política científica e tecnológica, nas universidades ou fora delas, tendo em vista as necessidades decorrentes da acumulação do capital e do desenvolvimento económico num país como o Brasil e nunca pautou a sua presença e actuação no processo de acumulação capitalista no sentido de intervir como intermediário, na aquisição de tecnologia, entre o 'capitalismo na-

no período 1960-64, os fundos obtidos nos países de destino através do crédito e do autofinanciamento representaram 95% dos fundos investidos pelas empresas dos EUA na América Latina, limitando-se a 5% do total dos investimentos das multinacionais o montante obtido através de transferências líquidas de fundos a partir dos EUA. E C. VAITSOS ([2], 380) apurou que em 1968, num total de 959 milhões de dólares utilizados no financiamento de empresas industriais dos EUA na América Latina, apenas 12,5% provinham daquele país.

417 Cfr. R. WEISSKOFF, [2], 378-381.

418 Com efeito, nos fins dos anos 50 e início da década de 60, a participação dos investimentos directos dos EUA na América Latina superava amplamente a do resto do mundo industrializado. Para mais pormenores, cfr. C. VAITSOS, [1], 145.

419 Cfr. CEPAL, [2], 177.

420 F. OLIVEIRA, 446, salienta, porém, a quase ausência, durante o período do *Plano de Metas*, do capital multinacional de origem norte-americana em indústrias tão importantes como a siderurgia, a construção naval e a indústria automóvel, porventura - arrisca Oliveira - porque certos círculos do capitalismo americano continuavam a configurar para o Brasil um papel de produtor de bens primários de exportação, dentro do modelo tradicional de divisão internacional capitalista do trabalho.

cional' e as multinacionais. Antes agiu (por alturas do *Plano de Metas* como depois de 1964) no sentido de facilitar a entrada no país das empresas estrangeiras e da sua tecnologia, empresas às quais se associam por vezes quer o estado quer o grande capital brasileiro. E nisto vai uma grande diferença quando se compara o processo brasileiro com o que se passou no Japão (que por vezes se pretende apresentar como termo de comparação com o Brasil actual) durante o período de mais intensa acumulação de capital.<sup>421</sup>

Importa qualificar a presença do capital estrangeiro na economia brasileira, uma vez que, a partir de meados dos anos 50, se começa a tornar clara a tendência de o capital estrangeiro se implantar no Brasil de modo a reservar para si o controlo do novo *sector dinâmico* da economia brasileira<sup>422</sup>, concentrando os seus investimentos nas indústrias estratégicas produtoras de bens intermédios e de bens de consumo duradouros (exactamente aquelas a que o *Plano de Metas* dava prioridade).

Foi o período de desenvolvimento das indústrias de electrodomésticos e da indústria automóvel, no quadro do que F. H. Cardoso chama a "internacionalização do mercado interno".<sup>423</sup> Os investimentos estrangeiros marcam o *estilo de desenvolvimento* (naturalmente ao sabor dos seus interesses), impondo as suas escolhas em matéria de tecnologia, de estruturas produtivas e de estrutura da procura. Reflexamente, acabam por 'impor' a própria estrutura da distribuição do rendimento, altamente regressiva, como convém a empresas orientadas para a produção de bens só acessíveis, em países como o Brasil, à pequena franja de ricos. Por outro lado, a sua presença remete as empresas 'nacionais' para a posição secundária que lhes advém de ficarem confinadas aos sectores voltados para os bens de consumo corrente (onde os fluxos tecnológicos e o lançamento de novos produtos pouco contam), e ditando (directa e indirectamente) a política económica do estado.

421 Cfr. F. OLIVEIRA, 446-450. Para mais desenvolvimentos sobre as diferenças entre o 'milagre brasileiro' e o 'milagre japonês' do após-guerra, cfr. M.ª C. TAVARES, [3], 255ss.

422 Um estudo sobre 500 grandes empresas da indústria transformadora (C. VAITSOS, [1], 137) mostra que, no Brasil, no final da década de 60, 112 daquelas empresas eram subsidiárias de empresas multinacionais e que a elas correspondiam 37% dos activos totais das 500 empresas estudadas. No âmbito da América Latina, as empresas multinacionais - na sua maioria conglomerados norte-americanos - controlavam, em meados dos anos 60, 50% a 75% das *indústrias dinâmicas*, apresentando uma taxa de crescimento muito mais elevada que a taxa de crescimento da economia dos países de acolhimento e mais elevada mesmo que a taxa média de crescimento do sector industrial desses países (cfr. C. FURTADO, [7], 22). No caso específico da Argentina, entre 1961 e 1966 as empresas industriais de propriedade norte-americana aumentaram as suas vendas no mercado argentino a um ritmo cinco vezes superior ao do aumento do produto industrial (aquelas aumentaram 66% e este apenas 13%. Cfr. R. DAVIS, [1], 180 e A. FERRER, [2], 313).

423 Cfr. F. H. CARDOSO, [3], 27/28.

3.2.2. A presença do estado como definidor da política económica e como agente económico é outro elemento essencial para a compreensão da passagem do modelo de *acumulação horizontal* a uma nova fase da industrialização, caracterizada por um maior grau de integração e de complementaridade dos investimentos na indústria e pelo seu alargamento, em escala apreciável, ao sector dos bens de produção.

Quer através da política cambial e do controlo das importações, quer mediante o controlo do capital financeiro, o estado constitui o elemento fundamental da mobilização dos recursos financeiros e da transferência de recursos reais e de recursos financeiros para investimento em infraestruturas produtivas e na implantação de novas indústrias.<sup>424</sup>

A partir de 1956, a construção de Brasília e a abertura da rede rodoviária entre a nova capital federal e várias capitais estaduais permitiram a integração na agricultura capitalista de vastas áreas até então inexploradas ou confinadas a uma agricultura de subsistência e, ao unificarem pela primeira vez o mercado nacional, ofereceram condições mais vantajosas à grande indústria da região centro-sul, provocando a crise das empresas industriais implantadas nas zonas interiores e periféricas.

Mas a intervenção decisiva do estado operou-se através de um vasto programa de investimentos públicos integrados e complementares, os quais, espalhando-se por sectores estratégicos, procuravam assegurar uma certa racionalidade à expansão industrial, funcionando como apoio e complemento dos investimentos efectuados pelo capital estrangeiro através das empresas multinacionais.<sup>425</sup> Com

424 Celso FURTADO ([21], 122) enfatiza a importância do estado como elemento dinamizador da acumulação capitalista no Brasil: "As ondas sucessivas de expansão industrial no Brasil durante o período do pós-guerra não podem explicar-se sem ter em conta o papel autónomo do governo, quer subsidiando o investimento quer alargando a procura".

425 A este respeito, desempenharam papel importante os *Grupos Executivos*, como instrumento de uma administração flexível e de colaboração íntima entre o governo, instituições dele dependentes e o grande capital privado interessado (ou que se pretendia interessar) em determinado sector cujo desenvolvimento se queria incrementar.

O primeiro a ser criado foi o célebre GEIA (*Grupo Executivo da Indústria Automóvel*), presidido pelo Ministro dos Transportes e integrado também pelos diretores da SUMOC (que controlava a balança de pagamentos, uma vez que lhe cabiam funções de Banco Central), do BNDE (ao qual cabia assegurar os meios de financiamento indispensáveis) e do Banco do Brasil (responsável pela adopção de medidas em matéria de câmbios e de comércio externo).

São particularmente reveladoras da importância do GEIA as atribuições que lhe foram conferidas por decreto do Presidente (à margem de qualquer intervenção do Congresso): 1) elaborar e submeter ao Presidente os planos nacionais para o fabrico de diversos tipos de veículos; 2) examinar, negociar e aprovar os projectos das empresas e providenciar, em colaboração com os organismos competentes da Administração, a adopção das medidas necessárias à sua execução, nos domínios da política comercial, cambial e fiscal; 3) supervisionar a execução dos projectos aprovados; 4) recomendar às instituições de crédito a

feito, enquanto o estado investia na construção de estradas e na implantação de outros sistemas de transporte terrestre e fluvial, o capital estrangeiro investia no sector de material de transporte; enquanto o estado investia na siderurgia, na construção e obras públicas, o capital estrangeiro investia no sector da maquinaria pesada; o estado investia no desenvolvimento da produção e distribuição da energia eléctrica, investindo as multinacionais na produção de material eléctrico e aparelhos eléctricos; o estado investia na prospecção e refinação do petróleo, enquanto as multinacionais se instalavam no sector químico.

O programa de investimentos em infraestruturas e nas indústrias de base previsto no *Plano de Metas* provocou "uma verdadeira onda de inovações schumpeterianas" (J. M. Cardoso de Mello), que alterou substancialmente a estrutura do sistema produtivo e aumentou a capacidade produtiva do sector dos bens de produção e do sector dos bens de consumo duradouros em maior medida do que a induzida pela procura pré-existente, levando a reboque o sector industrial produtor de bens de consumo corrente.

Os investimentos do estado actuaram, neste período, como verdadeiro motor do crescimento económico, estimulando os investimentos privados, proporcionando-lhes economias externas baratas e uma procura acrescida. Assim se lançavam as bases da *solidariedade orgânica* entre o estado e as grandes empresas multinacionais estrangeiras, no quadro do que alguns chamam o *modelo de desenvolvimento associado dependente*, ao mesmo tempo que se ampliavam as possibilidades de desenvolvimento dos sectores de implantação do capital privado nacional.

Incapaz, por si só, ou em associação com o estado, de reunir os capitais e a tecnologia indispensáveis ao incremento do sector dos bens de produção (a não ser dentro de um esquema que acabaria por concentrar no estado o controlo exclusivo de toda a actividade económica fundamental), a classe dirigente brasileira estimu-

concessão dos financiamentos necessários; 5) promover e coordenar as medidas complementares para a implantação da indústria (revisão das tarifas alfandegárias, aprovisionamento de matérias-primas, formação de técnicos e de mão-de-obra especializada, etc.).

Como se vê, os *Grupos Executivos* eram autênticos departamentos de planeamento e execução de projectos sectoriais. Conforme os casos, incluíam representantes de outros Ministérios (da Fazenda, se os incentivos fiscais assumiam papel de relevo; das Obras Públicas, se era necessário desencadear acções complementares no que toca à construção de estradas, adaptação de portos, etc.).

Os *Grupos Executivos* eram assistidos por um Conselho Consultivo constituído por representantes das empresas dos vários ramos das indústrias do sector em causa, escolhidos pelo Presidente da República de entre uma lista apresentada pelas associações patronais. Assim se estabelecia a colaboração directa, ao nível dos órgãos de planeamento e de execução da política económica, entre o estado e o (grande) capital privado.

Acerca da importância e significado dos *Grupos Executivos*, cfr. J. BERGSMAN, 81-85 e L. MARTINS, [4], 417ss (especialmente sobre o GEIA).

lou a participação do capital privado estrangeiro, como forma de manter relativamente limitado o papel do estado enquanto empresário, e, simultaneamente, como forma de preservar o sistema de domínio assegurado pelo estado.<sup>426</sup> A nova fase da ISI, iniciada em meados dos anos 50, assenta, pois, em “uma profunda solidariedade, ao nível da acumulação, entre o Estado, empresa nacional e empresa internacional, o que não elimina, evidentemente, fricções de ordem secundária”.<sup>427</sup>

#### 4. A INFLAÇÃO E O FINANCIAMENTO DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA: A “TERCEIRA ONDA INFLACIONÁRIA”

O *Plano de Metas* previa, para o período de 1957-61, 335,8 milhares de milhões de cruzeiros de investimentos, que obrigavam a importar 2 318,5 milhões de bens e serviços.<sup>428</sup>

Um esforço de investimento desta envergadura e natureza não poderia deixar de levantar o problema do seu financiamento, especialmente no referente aos investimentos estratégicos confiados ao estado e às empresas públicas. Na verdade, ao sector público, para além da construção de Brasília, era atribuída a responsabilidade de um largo programa de investimentos no domínio das infraestruturas (produção de energia, construção de estradas, transportes públicos) e das indústrias produtoras de bens de produção.

4.1. Um tal programa aconselharia, desde logo, a não descuidar o sector exportador, que continuava a ser necessário como complemento da produção interna de equipamentos e outros bens de produção. De resto, em condições semelhantes às do Brasil em meados da década de 50, o controlo dos câmbios e do comércio externo é normalmente considerado o *locus classicus* da intervenção governamental

426 A convergência de interesses das classes dominantes locais e do grande capital internacional na explicação das situações de dependência é um aspecto posto em relevo por vários autores, entre os quais L. DOWBOR, [1], e L. MARTINS, [4]. Eis a síntese deste último (p. 145): “É preciso notar que a alternativa do capital estrangeiro aparece como uma iniciativa das elites e não como uma imposição daquele a estas. De facto, o recurso ao capital estrangeiro faz parte integrante do esquema de defesa das elites para conservar o sistema de domínio. Na medida em que é o Estado que deve assegurar este sistema, é necessário que seja ele também a estabelecer as articulações internacionais indispensáveis à realização dessa tarefa. Por outras palavras, o Estado torna-se o mediador da dependência porque é o garante de um sistema interno de domínio”.

427 Cfr. J. MELLO, 124-129.

428 Cfr. CEPAL, [2], 161/162. A. HIRSCHMAN, [5], 698/699, chama a atenção para um fenómeno, frequente nos regimes populistas, a que chama “efeito de complementaridade do investimento público” ou “multiplicador político”. Traduz-se ele no facto de os governos populistas, dado o seu tipo de legitimação, se verem obrigados a ‘comprar’ o apoio aos seus projectos de acção mediante a concessão de fundos para empreendimentos defendidos pelos grupos sociais de cujo apoio carecem. Daqui resultaria um volume de despesas públicas adicionais, não planeadas inicialmente, que muitas vezes estão na origem de tensões inflacionistas de efeitos multiplicados.

orientada para a transferência de recursos reais e financeiros de um sector da economia para outro. E, como já vimos, o governo brasileiro não fugiu à regra.

Só que a importância dos recursos susceptíveis de ser captados através do *confisco cambial* reduziu-se a partir de 1954, sobretudo em consequência da baixa dos preços em dólares das exportações brasileiras, nomeadamente do café.<sup>429</sup>

A verdade é que o volume das exportações brasileiras aumentou muito pouco a partir de 1950 e os termos de troca deterioraram-se claramente a partir de 1954. Não admira, por isso, que se tenha verificado, ao longo dos anos 50, a estagnação das receitas em dólares provenientes das exportações e a diminuição da capacidade corrente de importar. As entradas líquidas de capitais entretanto ocorridas não conseguiram mais do que manter o nível da capacidade total de importar, num período em que o governo se empenhava em um processo de desenvolvimento acelerado das indústrias ligadas às infraestruturas de base e à produção de bens de produção.<sup>430</sup>

429 Os preços em dólares do café baixaram sempre a partir de 1954. Eis os índices da sua evolução, fazendo 1953=100 (cfr. P. SINGER, [5], 139): 1954 = 124; 1955 = 88; 1956 = 88; 1957 = 84; 1958 = 76; 1959 = 60; 1960 = 60; 1961 = 61; 1962 = 57.

Tomando em conta as exportações totais do Brasil, os seus preços em dólares evoluíram deste modo (1953=100), segundo dados colhidos em R. KAHIL 190:

1954 - 119	1959 - 76
1955 - 95	1960 - 77
1956 - 92	1961 - 80
1957 - 91	1962 - 75
1958 - 86	1963 - 76

430 Eis a evolução dos termos de troca e da capacidade de importar (em milhões de dólares), segundo R. KAHIL, 190 e 195-198 (dados algo diferentes, embora indicando a mesma tendência, no que se refere aos termos de troca, podem ver-se em W. BAER, [1], 92 e em L. S. KINGSTON, 186):

Anos	Termos de troca (a)	Capacidade corrente de importar	Capacidade total de importar (b)
1950	112	1,058	1,098
1	110	1,160	1,195
2	98	992	1,049
3	100	1,139	1,230
4	129	1,239	1,367
5	102	1,234	1,402
6	103	1,179	1,592
7	103	1,021	1,595
7	101	871	1,546
9	98	815	1,665
1960	92	556	1,181
1	92	984	1,862
2	86	765	1,299
3	84	958	1,316

(a) 1953=100; (b) entrando em linha de conta com as entradas líquidas de capitais.

Por outro lado, o apoio ao sector cafeeiro através da fixação de preços mínimos de garantia e da aquisição pelo estado dos excedentes não exportáveis acabou por obrigar o governo a 'subsidiar' esse sector através da criação de moeda, num esforço financeiro que, entre 1954 e 1960, absorveu, em média, recursos equivalentes a 1,32% do PNB (0,61% em 1954; 2,77% em 1959).<sup>431</sup>

No que se refere aos investimentos programados para o sector público, tratava-se de investimentos que não iriam provocar directamente, ao menos a curto prazo, qualquer aumento da produção de bens de consumo, embora se traduzissem na distribuição de elevados montantes de rendimentos monetários. Ao contrário, a execução desse programa de investimentos iria obrigar a transferir uma boa parte dos recursos reais e financeiros disponíveis do sector de produção de bens de consumo para o sector da produção de bens de produção, sacrificando, portanto, a produção de bens de consumo interno em favor do incremento da acumulação do capital.<sup>432</sup> O Brasil não dispunha, em meados dos anos 50, de um mercado de capitais minimamente estruturado para assegurar a transferência inter-sectorial de recursos indispensável para que se operassem as transformações na estrutura produtiva pressupostas nas prioridades definidas no *Plano de Metas*. Seria natural, por isso mesmo, que o estado assumisse um papel de maior relevo, chamando a si a função de redistribuição de recursos que, teoricamente, em sistema capitalista, deveria caber ao mercado de capitais. E não há dúvida de que o estado brasileiro se transformou, a partir de meados do período referido, no verdadeiro motor da acumulação do capital.<sup>433</sup>

431 Só entre 1959 e 1963 o estado comprou 67,2 milhões de sacas de café que não encontraram colocação no mercado externo. Deste montante, 30 milhões de sacas foram colocadas no mercado interno a preços fortemente subvencionados; os restantes 37,2 milhões foram mantidos em estoque. Cfr. R. MARINI, [1], 32/33; A. FERNANDES, [1], 158; P. SINGER, [5], 140; D. LAMBERT, 199/200.

432 Ao longo dos anos 50, com efeito, as indústrias de metalurgia, equipamentos eléctricos e de telecomunicações, a indústria química e a de material de transporte foram as que cresceram mais aceleradamente, enquanto a indústria têxtil e as indústrias alimentares se contam entre as que cresceram a um ritmo mais baixo. Cfr. W. BAER, [1], 95/96.

Em consequência, os anos 50 significaram um salto considerável no aumento da importância relativa dos bens de produção na estrutura da produção industrial brasileira. Eis a evolução, em percentagens (cfr. R. MUNCK, 126):

	1939	1949	1959	1964
Bens de Consumo	68	63	44	43
Bens de produção	32	37	56	57

433 A participação do sector público na formação bruta do capital fixo evoluiu deste modo, de acordo com dados colhidos em E. GUDIN, 104: 1947 - 15,8%; 1952 - 26,8%; 1957 - 37,0% 1960 - 38,4%; 1964 - 34,8%.

Mas o Brasil também não dispunha de um sistema fiscal eficiente e capaz de funcionar como mecanismo de redistribuição de recursos ao serviço do objectivo prioritário da industrialização, que se sobrepôs claramente, a partir de 1956, às considerações relacionadas com a estabilidade e com a repartição do rendimento. Ao longo da década de 50, a estrutura do sistema fiscal manteve o seu carácter regressivo, acentuando-se mesmo o peso relativo dos impostos indirectos. E veremos que nem com o Governo Goulart foi politicamente possível fazer aprovar a reforma fiscal, apontada no *Plano Trienal* como instrumento nuclear da política anti-inflacionista e da política de desenvolvimento económico nele preconizada.<sup>434</sup>

4.2. O *Plano de Metas* enunciava um gigantesco programa de investimentos em infraestruturas e nas indústrias de base, mas não apresentava qualquer esquema estruturado de redução do consumo em favor do investimento. No entanto, o sacrifício do consumo era inevitável: só assim se poderiam obter os recursos reais indispensáveis à prossecução dos objectivos definidos pelo Governo Kubitschek.

É sabido, porém, que, em sistema capitalista, não é fácil restringir os consumos dos capitalistas, e é menos fácil ainda em sociedades de estrutura oligárquica, como a brasileira. Acresce que a prioridade concedida à indústria automóvel e a outras indústrias de bens de consumo duradouros não aconselhava a redução do consumo dos seus compradores efectivos e potenciais (as camadas mais ricas da população). A publicidade, o efeito de imitação e a pressão das grandes empresas produtoras desses bens no sentido de ser facilitada a concessão de crédito ao consumo haveriam de traduzir-se, de todo o modo, no aumento da propensão ao consumo dos grupos sociais de rendimentos relativamente elevados.

Restava a alternativa de fazer diminuir o consumo das classes trabalhadoras urbanas, uma vez que as populações rurais viviam basicamente em moldes de economia de autoconsumo e o seu nível de vida não comportava já qualquer restrição. Simplesmente, as grandes massas urbanas constituíam a base do eleitorado brasileiro e a base de apoio dos governos populistas. Um governo dependente da legitimação democrática não poderia, por isso mesmo, impor uma política de congelamento de salários.

Num país que não dispõe de um mercado de capitais organizado nem de um sistema fiscal moderno e eficiente, que não beneficia de um sector exportador em fase de expansão e que está empenhado em promover, no quadro do capitalismo, um processo de industrialização acelerada - porque acredita que só por essa via pode ultrapassar os obstáculos ao seu desenvolvimento -, a inflação não pode deixar de fazer-se sentir e pode funcionar como instrumento capaz de forçar a redução dos

434 Cfr. *infra*, nota 495, neste capítulo.

consumos das classes trabalhadoras sem que o governo tenha de pagar o preço político de abertamente atacar o seu poder de compra. Esta foi, claramente, a opção implícita no *Plano de Metas*: utilizar a inflação para obrigar as classes trabalhadoras a financiar a acumulação capitalista no sector dos bens de produção.

O facto de a industrialização se desenvolver a coberto de elevada protecção do mercado interno e sem qualquer objectivo definido de exportação de produtos industriais<sup>435</sup>, no quadro do *crescimento para dentro* que caracterizou aquela fase da ISI no Brasil, facilitou a aceitação da inflação, uma vez que esta praticamente não afectava as exportações tradicionais e a circunstância de os preços industriais serem mais elevados no mercado interno do que nos mercados internacionais não abria o mercado brasileiro à concorrência dos produtos estrangeiros similares dos produzidos no Brasil.

Sabemos já que a inflação não é um fenómeno novo no Brasil. Vimos há pouco que ela se manifestou ao longo dos anos 40, mas que o ritmo de subida dos preços se acelerou a partir de 1950 e com mais intensidade ainda no final dos anos 50 e primeiros anos da década de 60, até 1963/64.<sup>436</sup>

4.3. As tentativas de explicação da inflação nos países da América Latina que mais avançaram no caminho da industrialização têm-se desenvolvido, em larga medida, como dissemos no capítulo anterior, no quadro da polémica entre o monetarismo e o estruturalismo latino-americanos. O reflexo desta polémica chegou, naturalmente, ao Brasil.

Já vimos que o desenvolvimento industrial deste país se acelerou, em períodos sucessivos, como resposta a crises mais ou menos profundas do sector exportador e num ambiente interno caracterizado por uma estrutura social e política que não permitiu, mesmo depois da Revolução de 1930, a definição clara de uma política de desenvolvimento apoiado na indústria.

A industrialização foi-se desenvolvendo, pois, em condições históricas que não permitiram sequer eliminar os obstáculos políticos à sua plena expansão, constituindo, nos anos 30, como que um mero subproduto da política de apoio ao sector cafeeiro. Naturalmente que este 'estrangulamento institucional' inicial não deixou de acentuar toda uma série de distorções e de pontos de estrangulamento que normalmente surgirão ao longo do processo de industrialização ace-

---

435 Sobre a política proteccionista adoptada no Brasil, cfr. J. BERGSMAN, 27-54 e ainda LITTLE/SCITOVSKY/SCOTT, 169-205. Em geral, foi elevado o grau de protecção contra as importações relativamente a todos os produtos industriais fabricados no Brasil, embora a protecção fosse maior para os bens de consumo do que para os bens de produção. A protecção era baixa relativamente às matérias-primas, sendo subsidiadas, em muitos casos, as importações de bens que não eram produzidos internamente.

436 Cfr. *supra*, nota 408, neste capítulo.

lerada de um país subdesenvolvido, caracterizado por alterações rápidas e profundas na estrutura da procura global que podem não ser acompanhadas pelas necessárias adaptações das estruturas produtivas e da oferta. E é claro que estas distorções e 'engarramentos' contribuíram para gerar factores vários e políticas (ou a ausência de políticas) de desenvolvimento de natureza inflacionária, sendo certo que a inflação pode ter sido um elemento indispensável para ajudar a indústria capitalista a vencer os obstáculos políticos ao seu desenvolvimento.

Nas condições históricas em que se verificou a industrialização no Brasil (e em outros países da América Latina) a substituição de importações apareceu como a via mais fácil para contornar os obstáculos institucionais à própria industrialização, exactamente porque a ISI era (e foi) compatível com a manutenção de certas estruturas económicas e sociais em que assentavam os interesses anti-industrialistas.

Como veremos no capítulo seguinte, por esta e por outras razões a ISI tem sido acusada de desencadear (ou de favorecer) processos inflacionistas.<sup>437</sup>

4.3.1. No caso concreto do Brasil, é bem sabido que "o Brasil empreendeu sua industrialização sem previamente remodelar as relações de produção na agricultura", o que significa que "o capitalismo brasileiro se desenvolve em condições especiais - *condições que não lhe são próprias*". Isto mesmo é reconhecido por Ignácio Rangel, autor que rejeita as teses estruturalistas acerca da inflação brasileira.<sup>438</sup>

Tem-se discutido se uma das causas da inflação no Brasil terá sido a inelasticidade da oferta do sector agrícola, como pretendem os estruturalistas (Celso Furtado, por exemplo).

Respondem negativamente, entre outros, Ignácio Rangel<sup>439</sup> e Raouf Kahil. Este último esforça-se por mostrar, com base em aturada análise estatística, que o crescimento da produção agrícola ao longo do período 1947-63 foi, no seu conjunto, adequado ao rápido crescimento da população rural e urbana e ao crescimento do rendimento real *per capita*, apesar do arcaico e deficiente sistema de aproveitamento da terra.<sup>440</sup>

437 Cfr. *infra*, capítulo terceiro.

438 Cfr. I. RANGEL, 136/37 (os sublinhados são de I.R.). Este autor reconhece, aliás (p. 107), que, "o facto de que o desenvolvimento do capital-industrial se faz sem prévia reforma agrária" constitui a "tara fundamental do sistema".

439 Cfr. I. RANGEL 29-31. Também J. MELLO, 119/120, defende que, entre 1933 e 1955, a oferta de produtos agrícolas respondeu razoavelmente à pressão da procura urbano-industrial. No mesmo sentido, S. MORLEY, [1], 187. A. BLAIR é outro autor que nega a explicação estruturalista da inflação brasileira (cfr. *infra*, nota 542).

440 Cfr. R. KAHIL, 35-84.

Sustentam outros autores, porém, que entre os *structural bottlenecks* presentes na realidade brasileira e responsáveis pela subida dos preços, se conta o atraso na produção agrícola e o sistema de distribuição e comercialização dos produtos agrícolas.<sup>441</sup> A relevância do carácter oligopsónico-oligopólico das estruturas de comercialização dos produtos agrícolas, tanto no que se refere à subida dos preços destes produtos no mercado interno como no que toca à não resposta da oferta dos produtores à subida dos preços no consumidor, é reconhecida mesmo por autores que negam a inelasticidade da oferta do sector agrícola no Brasil.

Ora, pensamos que esta perniciosa organização dos mercados dos produtos agrícolas - que constitui, em si mesma, uma *deficiência estrutural* importante - é

441 Neste sentido, v.g., BAER/KERSTENETZKY, [2],368.

A importância da natureza oligopsónica-oligopólica das estruturas de comercialização dos produtos agrícolas destinados ao mercado interno como factor da subida dos preços dos produtos agrícolas é reconhecida por I. RANGEL, 89ss e também por J. MELLO, 119/120 e por R. KAHIL, 236-241.

Ignácio Rangel, porém, faz deste ponto um dos elementos centrais da sua explicação da inflação brasileira: o oligopsónio-oligopólio ao nível da comercialização dos produtos agrícolas é por ele apontado (p.18) como "peça essencial da máquina infernal da inflação".

Graças à sua posição no circuito de comercialização, os intermediários comportam-se como monopsonio na compra dos produtos agrícolas aos produtores, ameaçando não comprar a não ser aos preços por eles oferecidos; ao mesmo tempo, actuam como um autêntico monopólio, mantendo os produtos em estoque durante algum tempo, o que lhes permite criar uma escassez artificial que depois serve para 'justificar' a posterior subida dos preços, contando com a inelasticidade da procura dos produtos alimentares e com a protecção das políticas adoptadas pelos governos.

Se, muitas vezes, a agricultura não reage ao aumento dos preços no consumidor com o aumento da oferta, isso não seria o resultado de uma qualquer inelasticidade da oferta do sector agrícola (como pretendem os estruturalistas), mas sim o resultado de uma "anomalia no mecanismo de formação dos preços", que permite aos intermediários oligopsonistas-oligopolistas arrecadar todo o aumento dos preços no consumidor, sem nada melhorar o rendimento dos agricultores.

Conseguindo manipular os preços no produtor, os intermediários acabam por desorganizar e deprimir a produção, avolumando assim a escassez da oferta no consumidor, que se vê obrigado - em virtude da inelasticidade-preço da procura de alimentos - a aceitar "preços extorsivos, perenemente em alta, arrastando em sua esteira todo o sistema nacional de preços". Cfr. I. RANGEL, 90.

O aumento dos preços dos alimentos significa uma diminuição do rendimento real dos trabalhadores e da grande massa da população. E deste efeito-rendimento resulta uma alteração da estrutura da procura, uma vez que a grande maioria das pessoas passará a gastar uma percentagem maior do seu rendimento na alimentação, reduzindo as suas compras de outros bens de consumo, designadamente os de origem industrial e, dentro destes, os bens de consumo duradouros.

As empresas destes sectores passariam a acumular estoques invendáveis e pressionariam o sistema bancário e o governo no sentido de ser alargado e facilitado o recurso ao crédito. A fim de evitar a falência de muitas empresas ou mesmo de sectores inteiros, com a conseqüente baixa da produção e aumento do desemprego, o governo e as autoridades bancárias ampliam a concessão de crédito. O governo limitar-se-ia, por isso mesmo, a um papel passivo, correspondendo às exigências da economia e criando moeda para resolver os problemas de caixa do sistema bancário. De acordo com esta tese de I. Rangel - contraditando, neste ponto, as teses monetaristas e perfilhando a concepção dos estruturalistas latino-americanos -, a inflação não teria a sua origem no défice do orçamento federal mas nas necessidades reais da economia, resultantes de movimentos autónomos da empresa privada. "O governo - escreve RANGEL, 25 - ordinariamente apenas presta-se a fazer o serviço que dele exige o sistema económico. Noutros termos, a emissão não é o ponto de partida da inflação, mas o seu ponto de chegada". (sublinhados de I. R.)

em grande parte explicável a partir das deficientes estruturas de exploração da terra em conjugação com a permanência de outros factores que condicionam e limitam o desenvolvimento da agricultura, designadamente a falta ou a exiguidade de infraestruturas necessárias para o armazenamento e conservação dos produtos e deficiências no domínio das vias de comunicação e dos meios de transporte, que dificultam o acesso dos produtos aos mercados consumidores e impedem uma perfeita integração económica do espaço nacional.

Estes são autênticos *pontos de estrangulamento* que não podem ter deixado de actuar como factores impeditivos do aumento da produção agrícola com destino ao mercado e que, por isso mesmo, poderão ter contribuído para a relativa escassez dos produtos alimentares nos grandes centros urbanos, gerando por essa via pressões inflacionistas de raiz estrutural.<sup>442</sup>

A verdade - que não vimos contestada por nenhum autor - é que a produção agrícola cresceu, durante todo o período do após-guerra, a ritmo mais lento do que a produção na indústria e em outros sectores de actividade económica. Isto mesmo resulta do quadro abaixo, elaborado com base em dados colhidos em Kahil.<sup>443</sup> E

442 Esta *deficiência estrutural* da economia brasileira parece ter-se mantido, de resto, mesmo depois de 1964, contribuindo para a manutenção de *pressões inflacionistas* que escaparam, necessariamente, à terapêutica 'monetarista' adoptada pelos governos militares, como veremos à frente, nos capítulos IV e V.

443 Cfr. R. KAHIL, 336 e 340 e W. BAER, [1], 96, entre outros.  
Tomando 1939=100, eis os dados referentes à evolução dos índices do produto real por sectores, segundo D. LAMBERT, 414:

Anos	PNB real	Agricultura	Indústria	Comércio
1948	7,5	6,9	11,3	3,2
9	6,6	4,5	19,3	6,2

BAER/VILLELA, 128, calculam que, entre 1956 e 1962, o PNB cresceu à taxa média anual de 7,8%, com uma taxa de 10,3% para a indústria e de 5% para a agricultura.

R. MARINI, [1], 33, refere que a taxa média anual de crescimento da produção agrícola destinada ao mercado interno baixou de 4,9% no período de 1947-54 para 4,3% no período de 1955-60, períodos durante os quais a produção industrial teria crescido, respectivamente, à taxa média anual de 8,8% e de 10,4%.

G. D. JUD, 47, apresenta, por sua vez, as seguintes taxas de crescimento anual do produto real dos vários sectores de actividade económica:

Anos	PNB real	Agricultura	Indústria	Comércio	Transportes e Comunicações
1948	7,5	6,9	11,3	3,2	16,6
9	6,6	4,5	19,3	6,2	8,5
1950	6,5	1,5	11,3	7,1	9,5
1	5,9	0,7	6,4	9,7	10,8
2	8,7	9,1	5,0	3,7	7,2
3	2,5	0,2	8,7	- 2,1	10,2
4	10,1	7,9	8,7	11,1	8,4
5	6,9	7,7	10,6	4,0	3,9
6	3,2	- 2,4	6,9	1,6	5,1
7	8,1	9,3	5,7	9,6	7,8
8	7,7	2,0	16,2	7,0	6,1
9	5,6	5,3	11,9	9,4	9,6
1960	9,7	4,9	9,6	5,9	17,3
1	10,3	7,6	10,6	7,0	3,3
2	5,2	5,5	7,8	5,8	8,4
3	1,6	1,0	0,2	0,0	7,8

vários autores põem em destaque a subida mais acentuada dos preços agrícolas em confronto com os preços dos produtos industriais e as pressões inflacionárias resultantes de tal subida.<sup>444</sup>

Este atraso no desenvolvimento da agricultura e das zonas rurais brasileiras teve, aliás, outras implicações geradoras de pressões inflacionistas, para além da que se traduziu directamente na subida dos preços dos produtos agrícolas. Ele implicou baixíssimos níveis de produtividade do sector agrícola, com a correlativa subida dos custos e perda de produção potencial, a par da manutenção de muitos milhões de pessoas em situação de acentuada pobreza, muitas vezes praticamente à margem da economia monetária, constituindo um factor impeditivo do alargamento do mercado interno. E é claro que a estreiteza do mercado condicionou o desenvolvimento das indústrias, impedindo que se colhessem as economias de escala em alguns sectores, as vantagens decorrentes de um maior grau de 'especialização' do sector industrial (que poderia crescer horizontalmente, sem a excessiva diversificação das estruturas produtivas que se registou e que por vezes se atribui, de modo simplista, aos mecanismos próprios da ISI) e as vantagens inerentes a uma integração vertical mais avançada do tecido industrial. A perda destas vantagens equivale, em boa verdade, à elevação dos custos de produção, acentuando a tendência para a prática de preços elevados dos produtos industriais destinados ao mercado interno.

4.3.2. Mas, num país subdesenvolvido, um processo de industrialização acelerada não deixará de suscitar muitos outros pontos de estrangulamento para além dos que possam resultar das deficientes estruturas agrárias e da inelasticidade da oferta dos produtos agrícolas. E parece-nos fora de dúvida que o Brasil demonstra isto mesmo, apontando os autores várias *deficiências estruturais* que, de um modo ou de outro, actuam como factores de rigidez da oferta e como obstáculos a um desenvolvimento harmonioso da economia, estando, por isso mesmo, na origem de pressões inflacionistas de raiz estrutural.

Entre essas deficiências estruturais, os autores referem as que se prendem com a falta de um sistema de ensino capaz de corresponder, qualitativa e quantitativamente, às exigências de uma tecnologia industrial cada vez mais complexa, falta que, para além de outras consequências, se traduziu em baixos índices de produtividade em vários sectores da economia e na incapacidade de desenvolver uma tecnologia própria ou de adaptar tecnologias alheias.

---

444 Cfr. BAER/KERSTENETZKY, [2], 368; R. MARINI, [1], 33; J. MELLO, 119/120 e I. RANGEL, 90. P. SINGER, [5], 140, salienta que, entre 1959 e 1963, o índice geral dos preços agrícolas (exceptuado o café) aumentou 4,2 vezes, enquanto os preços internos, no seu conjunto, aumentaram apenas 3,2 vezes.

Outros pontos de estrangulamento residem no atraso com que a produção e a distribuição de energia eléctrica responderam às necessidades crescentes derivadas do próprio desenvolvimento industrial e na exiguidade da rede de vias de comunicação e na natureza 'colonial' do seu traçado, concebido mais para ligar as diversas regiões do país ao mercado externo do que para integrar economicamente o espaço nacional. Daqui resultaram, evidentemente, sérios entraves à circulação dos bens (favorecendo a manutenção de situações de tipo 'monopolista' à escala regional) e ao alargamento do mercado interno, impedindo a plena utilização da capacidade instalada em determinados sectores, não incentivando o aumento da capacidade produtiva em outros, limitando a oferta de bens e serviços e contribuindo, portanto, para a alta dos custos e dos preços.<sup>445</sup>

4.3.3. Mas não ficam por aqui as deficiências estruturais com que teve de defrontar-se o processo de industrialização no Brasil. E algumas delas adquiriram particular realce a partir de meados da década de 50, exactamente quando o governo tomou a opção política de acelerar o ritmo da industrialização, em obediência ao slogan-objectivo de conseguir "cinquenta anos de desenvolvimento nos cinco anos de governo de Kubitscheck". Estão neste caso as dificuldades resultantes das condições do sector exportador (*import bottleneck*) e as dificuldades

---

445 Às deficiências referidas acrescentam os autores as que se referem à falta de meios de transporte e à má qualidade dos meios de comunicação, com especial destaque para a rede telefónica. Os adeptos das teses monetaristas invocam, em regra, que todos estes engarrafamentos, mais do que uma causa da inflação, são antes um subproduto da inflação, em especial da política de controlo dos preços tendente a reprimir a inflação. Esta é, por exemplo, a posição de R. KAHIL, 329: o facto de as autoridades não permitirem que os preços dos serviços públicos subissem em paralelo com os restantes preços, nem sequer acompanhando a subida dos respectivos custos, teria desencorajado o investimento nestes sectores, o que, a curto prazo, se traduziu na deterioração da qualidade dos serviços prestados e na estagnação ou mesmo redução da sua oferta, obrigando por vezes ao racionamento do consumo, como no caso da energia eléctrica. A longo prazo, esta prática acabaria por conduzir à passagem desses sectores para o domínio de empresas públicas.

Admitimos que a política de controlo de preços se tenha traduzido em um "subsídio negativo" a essas empresas (como defende J. BERGSMAN, 84/85) e que daqui tenham resultado algumas limitações ao seu desenvolvimento. Mas é inegável que as referidas deficiências não surgiram apenas quando a inflação começou a ter um peso maior no comportamento da economia brasileira: elas existiam desde o início da industrialização brasileira (e é claro que ainda hoje não foram inteiramente ultrapassadas).

É provável mesmo que essa política tenha sido determinada não só por razões económicas (de repressão da inflação), mas também por razões políticas inspiradas pelo 'nacionalismo' dos governos populistas, empenhados porventura em desalojar desses sectores as empresas estrangeiras que os dominavam quase em absoluto. A verdade é que, em meados dos anos 60, os serviços públicos são controlados por empresas públicas; mas a verdade também é que, durante o período de aceleração da inflação (a partir de meados dos anos 50), a acção do estado neste domínio foi largamente positiva, tendo-se feito grandes progressos, especialmente no que toca à produção e distribuição de energia eléctrica e à rede de estradas. É uma opção discutível, por ganhar prioridade relativamente ao caminho de ferro e à navegação costeira; mas é coerente com a prioridade absoluta conferida à indústria automóvel a partir do *Plano de Metas*, como reconhece J. BERGSMAN, 62-69 e 84/85.

inerentes à não existência de um mercado de capitais em condições de desempenhar as funções que normalmente lhe são atribuídos nas economias capitalistas.

O reconhecimento da inexistência de estruturas financeiras capazes de assegurar financiamentos a longo prazo levou à criação do BNDE, em 1952. De qualquer modo, o BNDE não podia dar resposta às necessidades crescentes de financiamento em período de desenvolvimento acelerado e os seus empréstimos eram reservados às empresas públicas e às empresas instaladas ou a instalar nos sectores industriais considerados prioritários, especialmente após a entrada em vigor do *Plano de Metas*.<sup>446</sup>

Daí que a grande maioria das empresas se tenha visto forçada a autofinanciar os seus investimentos, através da utilização de lucros não distribuídos, recorrendo à banca apenas para a obtenção de capital de exploração.<sup>447</sup> Daí que o sistema tivesse de assegurar elevadas margens de lucro às empresas. De entre estas, as que disputam de maior poder de mercado adoptaram uma política de *mark up* tendo em conta as necessidades de financiamento dos investimentos futuros, o que configurava uma tendência para a subida dos preços, facilitada pela estrutura oligopolista de vários sectores industriais e pela elevada protecção do mercado interno. Daí também, finalmente, que o estado tivesse de assumir um papel mais activo na criação de meios de financiamento dos “investimentos rompedores de pontos de estrangulamento” (Ignácio Rangel) e dos investimentos nas indústrias ‘dinâmicas’.<sup>448</sup>

4.3.4. – Alguns autores sustentam que o comportamento deficiente das exportações brasileiras a partir de meados da década de 50 é uma consequência da inflação e de uma política económica errada a respeito da exportação e que daí não resultou qualquer redução da capacidade de importar, porque as perdas provocadas pela deterioração dos termos de troca foram, entretanto, compensadas pelo afluxo de capital autónomo estrangeiro.<sup>449</sup> As nossas conclusões vão, porém, em sentido completamente diferente.

446 Admitimos perfeitamente que a acentuação da inflação ao longo dos anos 50 não facilitou (ou impediu) a estruturação e o desenvolvimento de um mercado de capitais a longo prazo. Mas cremos não ser correcto pretender que foi a inflação a causa da não existência de um mercado de capitais deste tipo, como parece ser o caso de J. BERGSMAN, 62 e de R. KAHIL, 328. A verdade é que uma tal *deficiência estrutural* do capitalismo brasileiro é anterior ao período em que a inflação ganhou maior expressão, não sendo alheia a esse facto a herança colonial do Brasil e a continuação de algumas das características da economia colonial durante o período primário-exportador.

447 Os lucros não distribuídos das sociedades anónimas contribuíram para o financiamento de cerca de 50% da formação bruta do capital fixo no sector privado durante o período 1947-49, tendo esta percentagem subido para 93% no período de 1956-60, durante o qual as poupanças das famílias, canalizadas através do sistema financeiro, contribuíram apenas para o financiamento de cerca de 5% da FBCF total. Cfr. J. BERGSMAN, 72 e LITTLE/SCITOVSKY/SCOTT, 50.

448 Cfr. M.<sup>o</sup> C. TAVARES, [2], 148; C. LESSA, 453 e P. SINGER, [5], 141.

449 Esta é a tese defendida por S. MORLEY, [1], 187 e por R. KAHIL, 328.

Vimos já que, a não ser em certo período durante a 2ª GM, em que o Brasil exportou produtos da indústria têxtil, as exportações brasileiras eram constituídas basicamente por bens primários e que a sua baixa a partir do termo da Guerra da Coreia se deveu essencialmente a factores relacionados com a procura desses bens por parte dos países capitalistas, factores que escapam quase por inteiro ao controlo dos países exportadores primários.<sup>450</sup> Entre 1953 e 1962, a produção de café aumentou 50%, enquanto o aumento das respectivas exportações não foi além de 10%.<sup>451</sup> E é claro que a política de manutenção do nível do rendimento e do emprego no sector cafeeiro obrigou o governo a financiar através da emissão de notas a constituição de volumosos estoques invendáveis ou vendidos a preços inferiores ao custo.

No que se refere à capacidade de importar, dissemos há pouco que as entradas líquidas de capital apenas conseguiram manter, a partir de 1956, o nível da capacidade total de importar do período anterior, o que é muito pouco em confronto com as exigências crescentes do vasto programa de investimentos posto em marcha no âmbito do *Plano de Metas*. De qualquer modo, como veremos à frente, a abolição do sistema de *leilamento das divisas* pelo Governo Jânio Quadros, em 1961, viria pôr termo às possibilidades do *confisco cambial*, agravando as dificuldades de financiamento do sector público e pressionando no sentido de um recurso mais intensivo à criação de moeda.

Parece-nos correcta, por isso mesmo, a análise feita em 1963 no *Plano Trienal*: “a crónica insuficiência da capacidade de importar do Brasil (...) constitui a origem principal das pressões inflacionárias, que são ainda mais intensificadas pelos esforços necessários para transferir rendimentos em favor do sector exportador”.<sup>452</sup>

4.3.5. O estrangulamento resultante da ineficiência do sistema fiscal é outro dos factores estruturais que os autores apontam entre os que, a partir da segunda metade dos anos 50, ‘obrigaram’ o governo a recorrer à emissão de notas para ocorrer às responsabilidades assumidas no domínio da formação do capital e conduziram, por isso mesmo, à acentuação da inflação como “mecanismo heterodoxo de financiamento” (M.<sup>a</sup> C. Tavares). Com efeito, embora o total das receitas federais provenientes dos impostos tenha passado de 9% para 14% do PNB entre 1950 e 1963, a verdade é que este aumento não foi suficiente para corresponder à expansão das despesas do estado, sendo certo que ele se ficou a dever em maior medida ao aumento dos impostos indirectos, que se

---

450 Cfr. *supra*, nota 403, neste capítulo.

451 Cfr. P. SINGER, [5], 140.

452 Apud R. KAHIL, 129. Cfr. também M.<sup>a</sup> C. TAVARES, [1], 73 e G. JUD, 49.

traduzem de imediato na subida dos preços no consumidor.<sup>453</sup> Celso Furtado não hesita mesmo em afirmar que a causa principal da inflação a partir de meados da década de 50 reside exactamente no profundo desequilíbrio do sector público, confrontado com a necessidade de financiar despesas enormes sem que o aparelho fiscal e o sistema fiscal tivessem sofrido as reformas adequadas.<sup>454</sup>

4.4. Pensamos que o quadro estrutural que fica resumidamente enunciado constitui um ambiente favorável ao aparecimento de pressões inflacionistas e ao desencadeamento de um processo de inflação, que, deste modo, se apresenta como um fenómeno perfeitamente compreensível (diríamos quase inevitável) em um país subdesenvolvido que se empenha na aceleração do ritmo de industrialização e de crescimento económico em moldes capitalistas. Neste sentido, será correcto dizer-se, com M<sup>a</sup> Conceição Tavares, que, no caso do Brasil, a inflação aparece como "um fenómeno solidário com seu modelo histórico de desenvolvimento".<sup>455</sup>

Os pontos de estrangulamento que se foram criando e avolumando ao longo do processo da industrialização brasileira, designadamente no domínio do capital fixo social e das indústrias de base, ameaçavam a própria continuidade do crescimento económico, o que desencadeou pressões de natureza económica e política no sentido de romper os referidos engarrafamentos. A necessidade de evitar a ameaça de estagnação da economia que deles resultava e de criar condições mais favoráveis a um desenvolvimento acelerado explica a decisão do Go-

453 Eis a evolução das receitas dos impostos federais enquanto percentagem do PNB (cfr. J. BERGSMAN, 56/57):

1950 - 9%	1955 - 10%	1959 - 15%
1951 - 11	1956 - 12	1960 - 15
1952 - 11	1957 - 12	1961 - 13
1953 - 10	1958 - 14	1962 - 13
1954 - 12		1963 - 14

Considerando as receitas dos impostos federais, estaduais e locais, são estes os dados referentes à evolução do peso relativo dos impostos directos e indirectos, segundo cálculos apresentados por E. GUDIN, 103:

ANO	Impostos directos	Impostos indirectos	ANO	Impostos directos	Impostos indirectos
1947	5,1	9,6	1954	5,6	13,1
8	5,1	10,2	5	5,9	11,5
9	5,2	10,7	6	6,2	12,6
1950	5,3	10,5	7	6,4	13,0
1	5,8	11,9	8	6,4	15,5
2	6,1	11,4	9	6,4	16,5
3	5,8	11,1	1960	6,2	16,7

454 Cfr. C. FURTADO, [3], 497/498. Cfr. também N. KALDOR, [3], 500 e W. BAER, [1], 90 e *infra*, nota 495, neste capítulo.

455 Cfr. M.<sup>a</sup> C. TAVARES, [2], 151.

verno Kubitschek de desencadear um ambicioso projecto de obras públicas (de que a construção de Brasília é o exemplo mais espectacular) e um vasto programa de investimentos voltados para a ampliação e a melhoria do capital fixo social (energia, transportes e comunicações) e das indústrias de base (ferro e aço, petróleo, química).

Estes investimentos geraram uma procura inter-industrial que funcionou, até 1961, como principal factor dinamizador do crescimento económico (mais importante, durante este período, que as indústrias produtoras de bens de consumo duradouros), ao mesmo tempo que as economias externas deles resultantes propiciavam condições mais favoráveis de custos, que induziram novos investimentos produtivos em vários sectores da indústria.<sup>456</sup>

Mas foi a decisão de levar por diante esse programa de investimentos "rompedores de pontos de estrangulamento" que, nas condições concretas da sociedade e da economia brasileiras de meados da década de 50, conduziu ao aparecimento de enormes défices públicos e à expansão do crédito concedido pelo sistema bancário às empresas privadas e às empresas públicas, défices financiados através da emissão de notas. Estas foram as *causas imediatas da inflação* no período a que agora nos reportamos, mas o aparecimento dos défices públicos, a expansão do crédito e o recurso sistemático à emissão de notas só ganham sentido no quadro estrutural e nas condições históricas atrás referidas.

A execução do *Plano de Metas* traduziu-se em um aumento substancial das despesas públicas, que não foi acompanhado por um correspondente aumento

456 O facto de a industrialização brasileira se ter iniciado pela via da substituição de importações facilitou, como veremos no capítulo seguinte, a implantação de muitas indústrias, apesar da exiguidade das economias externas que lhes eram oferecidas e apesar da existência de outros factores que contribuam para uma estrutura de custos elevados. O ritmo de desenvolvimento das actividades produtivas industriais foi superior ao do desenvolvimento do capital fixo social, sendo os investimentos neste sector contrariados, a partir de certa altura, pela contenção dos preços imposta por uma política tendente a reprimir a inflação e empenhada também em *apertar* as empresas estrangeiras que dominavam o sector dos serviços públicos. Desta política resultou, por um lado, um incentivo ao consumo (e até ao desperdício) desses serviços e, por outro lado, a dificuldade (ou a impossibilidade) para as empresas privadas do sector de financiarem a sua expansão. A gravidade da situação criada pelos *estrangulamentos* crescentes a que esta política conduzia acabou por criar pressões suficientemente fortes para que o estado chamasse a si o encargo de promover a expansão do *capital fixo social*. Esta induziria, por sua vez, novos fluxos de investimento em *actividades directamente produtivas*, graças às condições mais favoráveis, resultantes das economias externas oferecidas.

Este comportamento adapta-se bastante bem à tese de A. O. Hirschman, segundo a qual um desenvolvimento equilibrado do *capital fixo social* e das *actividades directamente produtivas*, para além de ser praticamente inatingível num país subdesenvolvido, poder não ser mesmo desejável, uma vez que de uma certa escassez de capital fixo social podem resultar pressões e incentivos que tornarão mais fácil e mais rápida a execução das acções indispensáveis para ultrapassar essa escassez, acções que, por seu turno, induzirão novas decisões de investimento em actividades directamente produtivas. Cfr. A. HIRSCHMAN, [1], 83-97.

das receitas. Segundo dados da Cepal, as receitas do governo federal mantiveram-se, entre 1955 e 1962, à roda dos 8%/9% do PIB, enquanto as despesas aumentaram, no mesmo período, de 9,2% para 14,1% do PIB.<sup>457</sup>

A parte das despesas públicas (governo federal, governos estaduais e municípios) na despesa global do país aumentou, por sua vez, de 21,9% para 25,9% entre 1955 e 1960. Mas o consumo público cresceu sensivelmente ao mesmo ritmo do consumo global (de 13,6% para 14,2% entre 1955 e 1960) e as *transferências* mantiveram-se também quase estacionárias (4,7% da despesa pública em 1955; 5,3% em 1960), o que significa que o ritmo acelerado do aumento das despesas públicas se ficou a dever essencialmente ao aumento das rubricas *subsídios e investimento*. A primeira (fundos gastos na compra dos excedentes de café; intervenção em empresas deficitárias de serviços públicos; venda de divisas a preços bonificados para a importação de trigo, petróleo, papel, etc.) subiu de 0,2% para 0,7% da despesa pública total entre 1955 e 1960. O peso dos investimentos na despesa pública aumentou, por seu turno, de 3,4% para 6,9% entre 1955 e 1962. Do mesmo passo, a participação do estado na formação bruta do capital fixo total passou de 23% (1955) para 25% (1956), 37% (1957), 41% (1958), 32% (1959) e 38% (1960).<sup>458</sup>

Em consequência deste aumento das despesas, o défice da União aumentou substancialmente, não só em termos quantitativos mas também enquanto percentagem do PIB: 0,7% (1954); 2,2% (1956); 3,3% (1960) e 5,1 % (1963).<sup>459</sup> O recurso à emissão de notas para cobrir o défice foi ganhando importância crescente à medida que prosseguia a execução do *Plano de Metas*. Em 1956, o défice do orçamento federal foi coberto em 40% através desse expediente, mas esta percentagem aumentou para 87,5% (1958), 65% (1959), 66% (1960) e 83% (1961). Paralelamente, o montante dos meios de pagamento em circulação aumentava

457 Cfr. CEPAL, [2], 201.

458 Para mais informações, cfr. P. SINGER, [5], 108-112 e A. FERNANDES, [1], 147. Incluindo as empresas mistas, o sector público cobria em 1960 cerca de 50% da FBCF (cfr. N. LEFF, [2], 496 e R. MUNCK, 126/127), sendo de salientar que em 1962 os investimentos em capital fixo ultrapassaram mesmo os do sector privado (cfr. D. HUDDLE, [4], 49).

459 Eis a evolução do défice do orçamento da União, entre 1952 e 1963, em termos quantitativos (milhares de milhões de cruzeiros) e enquanto percentagem do PIB (cfr. M. SIMONSEN, [1], 28 e E. GUDIN, 101. Dados referentes ao período 1951-1973 podem ver-se *infra*, nota 704, no capítulo IV):

Ano	Montante	% PIB	Ano	Montante	% PIB
1954	4,0	0,7	1959	53,7	3,0
5	5,7	0,8	60	77,7	3,3
6	19,3	2,2	1	130,4	3,7
7	40,9	3,9	2	280,9	5,0
8	28,4	2,2	3	504,7	5,1

22% em 1958, 42% (1959), 38% (1960) e 51% (1961), período durante o qual o aumento do PNB em termos reais andou à roda dos 7%.<sup>460</sup>

Mas, entre 1954 e 1963, o montante do crédito concedido à indústria pela banca comercial e pelo estado atingiu montantes superiores aos do défice do orçamento federal, que correspondiam, como vimos, a percentagens do PNB relativamente elevadas. Dada a euforia que então caracterizou a vida económica brasileira, a concessão de crédito cresceu mesmo a um ritmo superior ao do crescimento do PNB, o que poderá indiciar algum excesso neste domínio, como pretendem os autores próximos das concepções monetaristas (R. Kahil, v.g.).

E também a este respeito foi importante a acção do estado. Com efeito, o montante dos empréstimos concedidos pelo BNDE e por outras instituições financeiras controladas pelo estado foi aumentando sempre, de tal modo que o crédito global à indústria multiplicou por mais de 30 entre 1954 e 1960, igualando o volume dos investimentos em capital fixo industrial. Aliás, em 1962/63 o estado era o maior banqueiro comercial, concedendo, através do Banco do Brasil, cerca de 35% do crédito total destinado ao sector privado; por outro lado, instituições do estado concediam a maior parte do crédito agrícola e eram agências especializadas dependentes do estado que tinham a seu cargo o crédito ao sector cooperativo e todos os financiamentos a longo prazo.<sup>461</sup>

Reconhecendo, nos termos que ficam expostos, a relevância dos factores histórico-estruturais na explicação da inflação brasileira, entendemos, porém, que a inflação, especialmente a partir de 1956, é o resultado de opções muito claras de política económica.<sup>462</sup> E a opção fundamental consistiu, evidentemente, na decisão de *avançar cinquenta anos em cinco*, hipertrofiando porventura o objectivo de industrialização acelerada (o qual se sobrepôs a outros objectivos da política económica, como a estabilidade monetária e a justiça na repartição do rendimento), e na decisão de recorrer à emissão de notas e a uma política de crédito abundante e barato para financiar os investimentos nos sectores em que se pretendia fazer assentar o crescimento económico.

---

460 Cfr. P. SINGER, [5], 104/105. Mesmo durante o Governo Dutra (1945-50), que adoptou uma política próxima da ortodoxia financeira, a pressão da economia obrigou a que os meios de pagamento em circulação aumentassem, ao longo do quinquénio, cerca de 73%, mais do dobro do crescimento do PIB entretanto registado. Cfr. P. SINGER, [5], 137.

461 Cfr. CEPAL, [2], 196/197; R. MUNCK, 127; D. HUDDLE, [4], 49 e [7], 424-427.

462 Esta é uma posição substancialmente diferente da de Raouf KAHIL, 330, segundo o qual "nenhuma força imperativa resultante das deficiências estruturais da economia desempenhou, em qualquer período, um papel significativo na persistência ou no agravamento das pressões inflacionárias, [pelo que] há todas as razões para pensar que os factores responsáveis, em última instância, pelo processo inflacionário são fundamentalmente políticos e não económicos".

Só que, a nosso ver, aqueles factores histórico-estruturais não deixavam grande margem de manobra a um governo que quisesse prosseguir a industrialização do país em moldes capitalistas e que quisesse manter a sua legitimação democrática. Nas condições concretas do Brasil em meados dos anos 50, o recurso aos meios de financiamento inflacionários era o caminho mais fácil (e talvez mesmo o mais eficiente, dentro da lógica capitalista) para assegurar o sacrifício do consumo da grande massa da população e a transferência de rendimento em benefício da concentração do investimento nos sectores de capital fixo social, indústrias de base e indústrias 'dinâmicas', de acordo com o estilo de desenvolvimento escolhido. E sem estes investimentos a alternativa seria a estagnação ou mesmo a depressão acentuada.<sup>463</sup>

Concordamos com Raouf Kahil quando afirma que, "sendo um dos principais objectivos da política económica dos anos cinquenta a rápida industrialização do país, outro objectivo fundamental parece ter sido o de ganhar o apoio das massas urbanas, embora servindo os interesses de outros grupos politicamente importantes". Esta é uma boa síntese da prática política dos governos populistas. Mas é também o enunciado de algumas das condições sem as quais não poderá ter êxito qualquer estratégia que utilize a inflação como mecanismo de financiamento do crescimento económico numa sociedade capitalista que queira manter-se fiel às regras da legitimação democrática.

É claro que as vítimas dos processos inflacionistas acabam sempre por ser as classes trabalhadoras, mesmo quando não tenham consciência disso. E a preocupação dos governos brasileiros de cariz populista foi exactamente a de tornar espesso o *véu monetário*, para que os trabalhadores não se apercebessem dos efeitos da inflação, utilizada para os obrigar, sem ser pela violência aberta, a pagar os custos da acumulação do capital.

Mas como os governos populistas dependiam do apoio das grandes massas urbanas, eles tinham de adoptar medidas que dessem alguma coisa a este grupo social. Neste sentido enquadram-se o lançamento de grandes projectos de obras públicas (por vezes integrados num clima de exaltação nacionalista) e a manutenção de um ritmo elevado de crescimento económico, o que permite, por um lado, a criação de grande número de novos empregos (na administração pública, nas empresas públicas e nas empresas privadas que trabalham nesses e/ou para esses projectos) e, por outro lado, a actualização periódica do salário mínimo. Nesta mesma linha de orientação podem referir-se ainda a política de subsídios

---

463 Sem dúvida, como salienta M.<sup>a</sup> C. TAVARES, [1], 73, "o custo social do processo [de crescimento] foi relativamente alto (embora evidentemente mais baixo que o da estagnação)". No mesmo sentido a conclusão de I. RANGEL, 62: "aquilo que poderia ser uma depressão económica toma a forma, *incomensuravelmente menos nociva*, de uma elevação do nível geral dos preços". [sublinhados de I.R.]

à importação do trigo, o controlo dos preços de certos produtos alimentares e de outros bens de consumo popular, bem como das tarifas de electricidade, dos transportes colectivos e de outros serviços públicos.

A directriz fundamental da acção dos governos populistas brasileiros consistiu, pois, em alimentar, mediante o recurso à criação de moeda e a outros expedientes inflacionários, um intenso programa de investimentos em infraestruturas e em indústrias de base, garantindo um processo de crescimento económico a taxas suficientemente altas para lhes permitir conceder certas vantagens (dura-douras ou não, reais ou ilusórias) ora a um grupo social ora a outro, prosseguindo assim a sua política de acumulação do capital.

4.5. Vimos atrás como a *primeira onda inflacionária*, resultante da compra dos excedentes de café mediante a emissão de notas, permitiu, nas condições da crise dos anos 30, que a nova classe dos empresários industriais se apropriasse dos ganhos da inflação, favorecendo por essa via o desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil.

Referimos também como é que a *segunda onda inflacionária* (entre o fim da 2ª GM e os primeiros anos da década de 50) contribuiu, graças à conjugação da inflação com o mecanismo do *confisco cambial*, para transferir, em benefício da acumulação do capital na indústria, os ganhos do sector exportador.

Tentaremos agora averiguar em que medida esta *terceira onda inflacionária* (de meados dos anos 50 até aos primeiros anos de 60) actuou como mecanismo de financiamento do indiscutível *boom* do crescimento económico que então se registou.

Em termos gerais, pode dizer-se que a grande maioria dos autores reconhece que foi positiva, até 1961/62, a influência da inflação sobre o investimento e o crescimento económico. Isto porque a inflação se traduziu em poupança forçada por parte dos trabalhadores e da grande maioria da população, proporcionando a transferência (significativa) de rendimento em favor do estado e o aumento dos lucros à custa dos salários, permitindo assim que uma parte maior do rendimento passasse dos consumidores para os investidores. Graças à política de financiamento apoiada na inflação, o estado conseguiu melhorar a situação existente no domínio do capital fixo social e das indústrias de base, reduzindo os 'subsídios negativos' que resultavam (especialmente para a indústria) dos engarrafamentos existentes nestes sectores. A indústria beneficiou também das transferências de rendimento resultantes do *confisco cambial* e das taxas de juro negativas dos empréstimos que lhe eram concedidos.<sup>464</sup>

464 Neste sentido são as conclusões, entre outros, de C. FURTADO, [1], 247 ss, [11], 24-26 e [18], 108ss; I. RANGEL, 59-83; P. SINGER, [5], 135-141; C. LESSA; M.ª C. TAVARES, [2]; W. BAER, [1] e [2]; BAER/KERSTENETZKY, [2]; J. BERGSMAN, 55-62; D. HUDDLE, [4] e [7].

Sem dúvida que a inflação impôs um considerável aforro forçado à generalidade dos trabalhadores urbanos, especialmente a partir de 1956, transferindo para o estado e para o capital privado uma parte crescente do rendimento nacional que os trabalhadores deixavam de consumir.

Este *confisco salarial* (Paul Singer) foi possível, em primeiro lugar, em virtude da existência de uma oferta abundante de mão-de-obra urbana não qualificada, resultante do afluxo crescente de trabalhadores vindos das zonas rurais, analfabetos, habituados a uma economia de subsistência, mal preparados para compreender as subtilezas da economia monetária e para aprender rapidamente a defender-se das consequências da inflação.

Depois, importa referir o controlo paternalista dos sindicatos pelos governos populistas, desde o *Estado Novo* de Vargas, o que refreava a capacidade organizativa e reivindicativa dos trabalhadores.<sup>465</sup>

Só nestas condições se compreende que, até 1961, o salário mínimo urbano se mantivesse inalterado, em média, por um período de 25 meses, passando a reajustar-se anualmente a partir de 1961 e de seis em seis meses só em 1963.<sup>466</sup> E foi este atraso na reacção dos salários relativamente à subida do nível geral dos preços que permitiu manter a operacionalidade da inflação como mecanismo gerador de aforro forçado, impedindo que se caísse na espiral preços-salários-preços.

Isto, evidentemente, à custa da diminuição dos salários reais ou da sua subida a um ritmo muito inferior ao da produtividade média da economia. Com efeito, segundo dados da Cepal, o salário mínimo real no RJ baixou sempre a partir de 1956, não obstante os elevados níveis de crescimento registados, especialmente na indústria, quer no que se refere à produção quer no que toca à

Vários destes autores sustentam mesmo que sem a inflação a economia brasileira teria conhecido uma fase de estagnação ou mesmo de depressão. E J. BERGSMAN, 60, conclui: "Se uma inflação crónica de 15% a 20% ao ano foi o preço a pagar pelo desenvolvimento rápido de um país pobre com uma baixa base tributária, o preço pode não ter sido demasiado elevado".

465 Este é um aspecto que vários autores põem em relevo. Em países onde os trabalhadores disponham de uma organização suficientemente forte para poder resistir imediatamente a qualquer redução do salário real ou à baixa da sua participação no rendimento global, dificilmente a inflação pode funcionar como mecanismo de redistribuição em favor do capital (neste sentido, v.g., W. BAER, [1], 91). C. LESSA, 482, sustenta que foi exactamente a maior capacidade de resistência da classe operária e dos trabalhadores urbanos chilenos (entre os quais os trabalhadores da Administração Pública) que abrigou os governos chilenos, nos anos 40, a refrear os objectivos de industrialização acelerada com base na inflação, cujos aspectos negativos se manifestaram com maior violência e mais cedo que no Brasil. Pensamos que razões deste tipo poderão explicar que também na Argentina não se tenha registado nenhum período de *boom* económico apoiado no financiamento inflacionário semelhante ao que se verificou no Brasil durante os anos 50 e especialmente durante o período de execução do *Plano de Metas*.

466 Cfr. R. MARINI, [1], 36

produtividade.<sup>467</sup> Comparando a evolução do salário médio real com a da produtividade média, Joel Bergsman conclui que o salário médio real aumentou à taxa média anual de 2,4% entre 1949 e 1959, período durante o qual a produtividade média aumentou 6,6% ao ano, percentagens que, no período de 1955-62, foram, respectivamente, de 0,9% e 6,1%.<sup>468</sup> Não há dúvida, portanto, de que os ganhos da produtividade reverteram quase por inteiro em benefício do capital. E não há dúvida também de que não parece ter base séria a tese dos que pretendem ver na subida dos salários uma das causas da inflação brasileira: a preocupação dos sindicatos foi apenas a de preservar o poder de compra dos trabalhadores e nem sempre isso foi conseguido.<sup>469</sup>

Mas a inflação não actuou apenas como factor de poupança forçada. Ela foi também, como salienta M.<sup>a</sup> Conceição Tavares, "uma força capaz de dissolver uma certa rigidez da institucionalidade financeira e de proporcionar brechas e canais subterrâneos para a transferência inter-sectorial de reservas entre as unidades familiares, as empresas e o sector público e, em particular, dos sectores menos dinâmicos para os de maior potencialidade de crescimento".<sup>470</sup>

Entre outros aspectos, referiremos que a inflação, em conjugação com a política cambial, permitiu a *socialização dos custos* do sector industrial através da importação de equipamentos e insumos diversos a taxas de câmbio cuja evolução ficava bastante aquém da taxa de inflação interna.

A indústria foi o sector que absorveu a quase totalidade do crédito a longo prazo concedido pelo estado e pelo sistema bancário. Calcula-se que, entre 1952 e 1964, a indústria terá absorvido cerca de 97% do crédito concedido pelo BNDE e cerca de 85% dos financiamentos externos obtidos entre 1955 e 1961. A parte de leão destes créditos foi, aliás, concedida a empresas (nacionais e estrangeiras) instaladas naqueles sectores industriais nos quais se decidiu fazer assentar o crescimento económico brasileiro, especialmente os sectores da energia e da rede de transportes, as indústrias do aço, automóvel e química.<sup>471</sup>

467 Considerando Janeiro/1952=100, os índices da evolução do salário mínimo real no RJ foram (cfr. CEPAL, [2], 202): Janeiro/1954=137; Agosto/1956=142; Janeiro/1959 =136; Novembro/1960=121; Outubro/1961=129; Janeiro/1963=120.

468 Cfr. J. BERGSMAN, 59 (cfr. também N. LEFF, [5], 613). Só entre 1962 e 1964, segundo este autor, o salário médio real teria aumentado mais rapidamente que a produtividade média (13,1% e 2,7% ao ano, respectivamente). BAER/KERSTENETZKY, [2], 366, chegam, por sua vez, à conclusão de que, depois de pagos os impostos, a parte dos trabalhadores no rendimento nacional diminuiu desde finais da década de 40 até ao início dos anos 60. Cfr. também F. OLIVEIRA, 450ss.

469 Retomaremos este ponto no capítulo IV.

470 Cfr. M.<sup>a</sup> C. TAVARES, [2], 131.

471 Informações mais pormenorizadas podem ver-se em J. BERGSMAN, 71-73.

Em virtude das taxas de inflação registadas, as taxas de juro dos empréstimos do BNDE eram taxas negativas, o que significa que, além das economias externas resultantes dos investimentos estaduais em capital fixo social, as indústrias 'dinâmicas' receberam ainda o 'subsídio' resultante das autênticas doações de capital que foram os volumosos empréstimos concedidos pelo BNDE.<sup>472</sup> A inflação actuou, deste modo, como um poderoso meio de centralização de capital nas indústrias produtoras de bens de produção e na indústria automóvel, contribuindo para a concretização dos objectivos do *Plano de Metas*.<sup>473</sup>

Naturalmente que não faltam os autores segundo os quais a inflação não contribuiu para transferir rendimento dos grupos sociais predominantemente consumidores para os grupos sociais predominantemente investidores, nem contribuiu para aumentar o coeficiente de investimento em capital fixo. Com o único objectivo de fugir à desvalorização da moeda e de aproveitar o crédito a taxas de juro reais negativas, ela terá antes incentivado os investimentos em estoques e na compra de terras e edifícios que ficavam por utilizar. Alega-se, por outro lado, que a inflação terá proporcionado a transferência de uma fracção significativa de recursos do sector privado relativamente eficiente para o sector público quase sempre ineficiente.<sup>474</sup>

Após o golpe militar de 1964, a crítica do processo inflacionista desencadeado ao longo dos anos 50 e início de 60 foi o pano de fundo da crítica ao regime derrubado. Identificava-se o regime populista-desenvolvimentista com a inflação e atribuíam-se a esta todos os males de que padecia a economia brasileira.

Neste sentido, argumentava-se que a inflação (a *inflação declarada* como a *inflação reprimida*) provocara, entre outros efeitos perniciosos, uma acentuada distorção dos preços relativos, que se traduzia, além do mais, nos seguintes efeitos: instabilidade e desordem salarial (com grandes diferenças nas taxas de reajustamento); retracção dos investimentos nas empresas de serviços públicos e consequente deterioração da qualidade desses serviços, cujos preços se encontravam fixados a um nível artificialmente baixo; desencorajamento dos aforradores, que, em virtude das taxas de juro negativas, eram levados à especulação imobiliária e à fuga de capitais para o estrangeiro; desinteresse do público pela subscrição de obrigações e títulos da dívida pública, cujo rendimento fixo era

472 D. HUDDLE, [7], 430, estima que as taxas reais de juro dos empréstimos bancários chegaram a atingir valores entre -20% e -30% no período 1958-62 e valores superiores a -40% em 1963/64.

473 C. FURTADO, [11], 26, chama a atenção para o facto de a inflação ter proporcionado verdadeiras rendas de monopólio aos produtores de bens duradouros cuja procura aumentou substancialmente em virtude do processo de fuga à liquidez.

474 Neste sentido, v.g. R. KAHIL, 328 e A. THIRLWALL, [1], 230.

progressivamente 'comido' pela inflação; desincentivo às exportações e consequentes défices da balança de pagamentos, em virtude da sobrevalorização do cruzeiro inerente à manutenção de uma baixa taxa de câmbio real; escassez de habitações para arrendar, porque as rendas não eram actualizadas; quebra das receitas públicas, já que, além do mais, os contribuintes adiamam ao máximo o pagamento dos impostos para pagarem mais tarde em cruzeiros desvalorizados; escassez da oferta de crédito a longo prazo para fugir às taxas de juro negativas; descapitalização das empresas, uma vez que o sistema fiscal tributava muitas vezes lucros ilusórios e a existência destes dificultava, por outro lado, a manutenção do valor real do capital, etc..<sup>475</sup>

Outros autores, no entanto, puseram em evidência que, durante os cinco anos do governo Kubitschek, a relação entre a formação de capital e o PNB aumentou 22% em relação ao quinquénio anterior, apesar da relativa adversidade das condições internacionais, o que só teria sido possível graças à tecnologia trazida pelas empresas multinacionais (acumulação prévia de utilização imediata no processo produtivo) e à acumulação financiada pelo aforro forçado imposto aos trabalhadores pela via da inflação.<sup>476</sup>

Werner Baer procurou mostrar, por outro lado, que a inflação verificada ao longo dos anos 50 não provocou distorções assinaláveis na alocação de recursos.

475 Cfr. M. SIMONSEN, [1], [2] e [3]; H. ELLIS, [4]; A. KAFKA, [3]; E. GUDIN; J. GUENTHER.

476 Cfr. F. OLIVEIRA, 446. Provavelmente não se terá verificado um aumento do coeficiente de investimento, pelo menos com a dimensão pretendida por F. Oliveira (para indicações de sentido inverso, cfr. o quadro da p. 464, cap. V).

Poderá dar-se o caso de a análise estatística não ter em conta a baixa relativa dos preços dos bens de capital importados com base numa taxa de câmbio extremamente favorável para os investidores. Mas se, de facto, o coeficiente de investimento não aumentou, tal pode significar que o sacrifício do consumo das classes trabalhadoras e das grandes massas urbanas alimentou, ao menos parcialmente, um certo aumento do consumo dos capitalistas e das camadas de rendimentos mais elevados, o que se poderá compreender num período de rápidas mudanças na estrutura social, marcado por uma forte emigração das zonas rurais e do sector não-monetário da economia para as cidades e para a economia monetária, sendo certo que as populações urbanas são muito mais permeáveis à acção do *efeito de imitação* e da publicidade do que as populações rurais que vivem em economia de autoconsumo. Por outro lado, tal fenómeno não deixaria de ser coerente no quadro de um 'modelo de industrialização' centrado na indústria automóvel e em outras indústrias produtoras de bens de consumo duradouros de elevado preço unitário e caracterizado pelo lançamento no mercado de novos bens de consumo, com permanente renovação dos modelos. Cfr. N. LEFF, [5], 613-617.

Poderá admitir-se também, como pretende W. BAER, [1], 97, que o referido comportamento do coeficiente de investimento significa que as políticas adoptadas nem sempre terão sido as mais adequadas para canalizar os efeitos positivos da inflação na direcção mais correcta, mas tal não será bastante para justificar que se tivesse adoptado uma política anti-inflacionista ortodoxa. A nosso ver, como dissemos atrás, sem o recurso à inflação e no quadro de uma economia capitalista, não teria sido possível evitar uma depressão durante os anos 50, já que não teria sido viável realizar o volume de investimentos que se efectuaram nas *indústrias rompedoras de pontos de estrangulamento* e nas 'indústrias dinâmicas'.

Nomeadamente, não se teria verificado no Brasil qualquer tendência acentuada no sentido de investimentos destinados fundamentalmente a garantir uma protecção contra a inflação, sem qualquer contribuição para o aumento da capacidade produtiva, como a construção de habitações de luxo, a constituição de estoques excessivos, etc. (a maioria dos estoques seriam os estoques de café constituídos pelo governo na execução da sua política de protecção ao sector cafeeiro).

Como explicação para os resultados a que chegou, Baer adianta a hipótese de os empresários brasileiros terem aprendido a viver com a inflação, dada a sua longa tradição na economia brasileira. E refere que as conclusões de um inquérito efectuado em 1962 junto de uma amostra significativa de dirigentes de empresa mostram que 53% dos inquiridos considerava que a inflação tinha efeitos predominantemente positivos sobre o desenvolvimento do país.<sup>477</sup>

Pela nossa parte, consideramos que a inflação deve ser sempre encarada como um "meio heterodoxo de financiamento" (M.<sup>a</sup> C. Tavares), portador de muitos riscos e implicando quase sempre elevados custos sociais. E pensamos que isto mesmo se verificou no Brasil, onde, dadas as facilidades encontradas inicialmente e contando com a 'anestesia' do movimento sindical, alguns parece terem acreditado que a inflação pode permitir dar alguma coisa a determinado(s) grupo(s) social(ais) sem tirar nada aos outros.

A inflação foi utilizada, com efeito, durante alguns anos, "quase sem cautelas"<sup>478</sup>, como mecanismo de financiamento de objectivos de industrialização porventura excessivos perante a disponibilidade de recursos reais e financeiros. Não se teve na devida conta, por outro lado, que o mecanismo de financiamento inflacionário é um expediente que não pode utilizar-se indefinidamente e que tem limites para além dos quais se torna estéril como meio de financiamento, afectando negativamente não só os interesses dos que em regra são as suas vítimas (os trabalhadores assalariados e os titulares de rendimentos fixos), mas os próprios interesses dos que com ela normalmente beneficiam e mesmo a capacidade de funcionamento da economia em geral.

Mesmo os autores que se mostram favoráveis à utilização de meios inflacionários entendem que o período de tempo durante o qual é possível garantir a

---

477 Cfr. W. BAER, [2]. No que se refere à possibilidade de a inflação provocar um aumento indesejável e prejudicial do investimento em estoques, A. SHAALAN, 254/255, concluiu, com base na análise das experiências brasileira e chilena, que os processos de inflação que se arrastam por um período de tempo razoavelmente longo não provocam, em regra, qualquer hipertrofia do investimento especulativo em estoques. Tendo em conta o período 1939-56, também H. ODEH, 63ss, apresenta dados que lhe permitem concluir ter sido positiva, no caso brasileiro, a influência da inflação sobre o comportamento dos empresários em matéria de investimento.

478 A expressão é de C. LESSA, 460.

eficácia deste expediente depende da capacidade de manter o atraso dos ajustamentos salariais relativamente ao aumento dos preços, uma vez que só assim se evita a espiral preços-salários-preços que destrói a “inflação-incentivo” (D. Huddle) e transforma o processo inflacionista de “processo produtivo” (W. Baer) em factor de desvio de recursos para investimentos improdutos.

Não há dúvida de que durante alguns anos a acção política do governo conseguiu manter a eficiência do financiamento inflacionário, fazendo de modo que os grupos beneficiados considerassem os ganhos da inflação como resultado da actuação do governo, enquanto os grupos prejudicados consideravam que a responsabilidade cabia ao comportamento de outros grupos sociais.

No que se refere à grande massa dos trabalhadores urbanos, o governo colhia os louros do aumento do salário mínimo nominal (pelo qual se regulavam, em regra, os restantes aumentos salariais), mas a rápida erosão do poder de compra, a escassez periódica de certos produtos no mercado ou a insuficiência e má qualidade dos serviços públicos eram atribuídas aos especuladores e às empresas estrangeiras concessionárias dos serviços de utilidade pública.

Esta *ilusão monetária*, porém, não pode durar sempre. A partir de 1958/59 e, especialmente, a partir de 1961, a taxa de inflação aumentou e os trabalhadores conseguiram encurtar os prazos de reajustamento dos salários e pressionaram mesmo no sentido de chamar a si uma parte maior dos ganhos da produtividade. Nestas condições, acentuou-se a solidariedade dos preços relativos e as alterações dos preços passaram a transmitir-se quase instantaneamente aos restantes sectores da economia. A inflação transformou-se em *inflação galopante*, dificultando o cálculo económico das empresas e dos organismos estaduais de planeamento económico. O próprio *Plano Trienal* reconhecia, em 1963, que a progressão do processo inflacionista poderia “levar o país à hiperinflação, com risco de paralisação de toda a actividade económica”.<sup>479</sup>

## 5. DO BOOM À CRISE

Acabámos de ver que os défices orçamentais resultantes do elevado volume de despesas públicas necessárias à realização do *Plano de Metas* iam sendo cobertos através da criação de moeda. No que respeita aos défices externos, resultantes da diminuição da capacidade de importar num período de incremento das importações, eles obrigaram o governo brasileiro a um progressivo endividamento externo.

---

479 Apud P. SINGER, [5], 103.

5.1. Em 1958, os EUA condicionaram a concessão de um novo empréstimo de 300 milhões de dólares à celebração de um acordo com o FMI acerca de um 'programa de estabilização' para o Brasil. Só que os meios 'nacionalistas' recusaram-se a aceitar as restrições ao crédito, que provocariam forte recessão do sector privado, e o governo não se dispôs a ver comprometido o seu *Plano de Metas*, o que aconteceria se fossem reduzidas drasticamente as despesas públicas, como pretendia o FMI. Juscelino rompeu as negociações com o Fundo e recorreu a empréstimos privados, a curto prazo e a juros elevados.<sup>480</sup>

Esta política traduziu-se rapidamente numa espécie de *círculo vicioso do endividamento*, uma vez que o crédito externo obtido em cada ano mal dava para cobrir a saída de divisas destinadas à remuneração dos investimentos estrangeiros e ao serviço da dívida anterior. Em 1960, a situação era tal que o serviço da dívida absorveu 40,7% das receitas das exportações brasileiras.<sup>481</sup>

A pressão da dívida externa levou Jânio Quadros (eleito Presidente em 1960) a tentar negociações com o FMI e com os credores externos do Brasil. Embora com a oposição do Vice-Presidente João Goulart, Jânio aboliu o sistema do *leilamento das divisas* e acabou por definir uma política cambial do agrado do FMI, na base de duas taxas de câmbio apenas: uma taxa preferencial, que representava na prática uma desvalorização do cruzeiro de cerca de 50% (para as importações essenciais e as transacções em invisíveis) e uma taxa resultante do mercado livre, para todas as demais transacções. Em Julho de 1961 foi abolida a taxa preferencial, passando a realizar-se todas as operações de comércio externo à taxa de câmbio do mercado livre.<sup>482</sup>

Esta 'política de verdade' em matéria de taxas de câmbio permitiu ao Governo Quadros, graças à 'compreensão' do FMI, adiar o pagamento de algumas dívidas e obter novos créditos, mas agravou as dificuldades de financiamento do sector público, que retirava do *leilamento das divisas* uma receita equivalente a

480 No quinquénio 1957-61, os financiamentos privados representaram 78,3% de todos os financiamentos externos obtidos pelo Brasil: 1.404 milhões de dólares, num total de 1.793 milhões de dólares. Cfr. CEPAL, [2], 157.

A situação agravou-se, aliás, em 1960. O grande volume de investimentos públicos efectuados em 1959 (sobretudo com vista à conclusão de Brasília), juntamente com o mau ano agrícola, provocaram a subida da taxa de inflação para valores então considerados muito elevados (o *Plano Trienal* apontava a taxa de 38%). Como 1960 seria ano de eleições, o governo decidiu fazer abrandar o ritmo da inflação, mantendo a taxa de câmbio baixa para estabilizar o preço dos produtos importados. Por seu turno, a necessidade de manter a capacidade de importar a um nível adequado obrigou o governo a contrair empréstimos externos de montante elevado, pagáveis a curto prazo. Cfr. P. SINGER, [5], 124.

481 Eis a evolução do serviço da dívida externa enquanto percentagem das receitas das exportações (cfr. S. MICHIN, 158/159): 1956=17,1%; 1957=22,2%; 1958=30,7%; 1959=36,5%; 1960=40,7%.

482 Cfr. Ch. PAYER, [1], 163.

cerca de um terço de todas as receitas fiscais. A perda dessa fonte de financiamento (que se traduziu, em termos reais, numa quebra de 15% nas receitas federais totais) obrigou à redução dos investimentos públicos (a sua parte no investimento total passou de 27,1% para 23,3% entre 1960 e 1963) e ao agravamento inflacionário do défice do orçamento corrente, já sobrecarregado com os pesados encargos financeiros derivados da compra dos excedentes do café, resultantes de colheitas excepcionais em 1959 e 1961.<sup>483</sup>

Mas Jânio Quadros (que foi a última esperança de Washington de pôr em prática no Brasil os *programas de estabilização* do FMI no quadro da democracia política) não conseguiu sair das dificuldades, e a sua renúncia, em Agosto de 1961, era a confissão pública de uma crise grave.

A crise política - que viria a desembocar no golpe militar de 1964 - tinha como pano de fundo uma crise económica (que se prolongou até 1967, apesar da terapêutica imposta em 1964) e uma crise social.

No plano económico, a taxa de inflação passou de 33% (1961) para 52% (1962) e 70% (1963), enquanto a taxa de crescimento do PNB baixava de 7,7% (1961) para 5,5% (1962) e 2,1% (1963).<sup>484</sup> A depressão parece, aliás, assentar na quebra da expansão industrial, cujo ritmo de crescimento baixou de cerca de 10% ao ano entre 1950-62 para cerca de 3% ao ano, entre 1962-67.<sup>485</sup> Paralelamente, verificaram-se sérias dificuldades no tocante à balança de pagamentos, tendo-se registado em 1960 um défice de 430 milhões de dólares (antes só ultrapassado em 1952).<sup>486</sup>

483 Cfr. CEPAL, [2], 183 e [3], 305; C. FURTADO, [11], 32. Cfr. também *supra*, nota 459.

484 Cfr. CEPAL, [2], 199. Em 1963, a taxa de crescimento do PNB foi inferior à taxa de aumento da população, o que acontecia pela primeira vez nas duas últimas décadas. Cfr. ASSIS TAVARES, 133/134.

485 Cfr. BAER/MANESCHI, 73.

486 Os défices da balança de pagamentos provinham, em parte, da baixa dos preços relativos das exportações brasileiras. Mas a sua origem radicava essencialmente na excessiva dependência da formação do capital relativamente aos capitais estrangeiros. Na verdade, a balança comercial do Brasil foi sempre folgadoamente positiva entre 1950 e 1962. O défice resultou do enorme caudal de saída de divisas destinadas a amortizações, juros, lucros, *royalties*, etc., devidos a entidades estrangeiras que investiam no Brasil ou emprestavam dinheiro ao Brasil. Os défices da balança de pagamentos arrastam consigo o progressivo endividamento externo, que obriga a mobilizar para o serviço da dívida uma parte crescente das receitas das exportações, aumentando assim a necessidade de fazer apelo a novas entradas de capitais. Muitas vezes estimula-se o investimento estrangeiro só para provocar a entrada de divisas no país e aliviar as dificuldades imediatas da balança de pagamentos, sem se ter em conta a inserção desses investimentos nos projectos de desenvolvimento mais adequados à situação do país e esquecendo que, se não for devidamente orientada, a entrada de capitais poderá traduzir-se no futuro próximo em um fluxo de saída de divisas de montante superior, porventura sem qualquer contrapartida.

Embora reconhecendo serem estas as características do sector externo brasileiro (no qual vê um foco primário de pressões inflacionistas), o *Plano Trienal* apresentado em 1963 não apontava outra saída que não fosse o estímulo ao afluxo de capitais estrangeiros em grande quantidade durante os três anos para que o Plano era previsto, o que obrigava o próprio Plano a antecipar a "elevação dos montantes correspondentes a

No plano social, a crise identifica-se com a descrença no próprio sistema, por parte de certos grupos e classes sociais.

O período de desenvolvimento industrial desde a 2ª GM até 1962 (especialmente nos anos 50) teve como pano de fundo sócio-político a *aliança populista*, de inspiração 'nacionalista' e opção 'desenvolvimentista'<sup>487</sup>, traduzida no compromisso político entre a burguesia industrial, os cafeicultores e os proprietários tradicionais das regiões 'atrasadas' e na 'integração' e 'anestesia' do operariado e das massas urbanas, através da acção paternalista do estado sobre o movimento operário.<sup>488</sup>

Foi esta 'aliança' que começou a perder eficácia no início dos anos 60, graças, sobretudo, à progressiva libertação dos trabalhadores urbanos (e até de uma parte das populações rurais) relativamente ao paternalismo do estado populista, numa sociedade marcada por escandalosas desigualdades na distribuição do rendimento (nos planos pessoal, funcional e regional) e a braços com a massa crescente das populações urbanas *marginais*, dada a incapacidade dos 'sectores dinâmicos' para criar empregos em quantidade suficiente para absorver toda a mão-de-obra excedente.<sup>489</sup>

Com efeito, o intenso movimento migratório para as cidades acentuou-se durante os anos 50, sem encontrar correspondência na abertura de novas oportunidades de emprego nas actividades industriais em expansão. Embora a produção industrial tenha crescido à taxa média anual de cerca de 9% entre 1950 e 1960 e de 11% no período 1956-61, o número de empregos industriais aumentou apenas 2,5% ao ano durante a década de 50, taxa menor que a taxa de crescimento da população total (3% ao ano) e bastante menor que a taxa de crescimento da população urbana no mesmo período (5,4% ao ano).<sup>490</sup>

O alastramento da *marginalidade* (entendida aqui como o conjunto de trabalhadores que ganham menos que o salário mínimo acrescido dos benefícios da

lucros, dividendos, *royalties*, patentes, etc., em função do aumento previsto nos investimentos estrangeiros no país". Não há dúvida de que este é um dos aspectos em que o *Plano Trienal* mais claramente revela a incapacidade do Governo Goulart para se libertar da lógica imposta pela administração de Kubitschek e encontrar soluções de outro tipo. Cfr. P. SINGER, [5], 116-125.

487 Para uma caracterização do estado populista e do nacionalismo desenvolvimentista, no Brasil e na América Latina em geral, cfr. L. MARTINS, [4], 125-150 e 267-357; E. MORAGA, 102-125 e 167-187; A. FERRER, [3].

488 Sobre a integração dos sindicatos no sistema sócio-político brasileiro, especialmente no período da ditadura de Vargas, cfr. J. RODRIGUES.

489 Esta é uma das críticas mais frequentes à ISI. Cfr., entre outros, M.ª C. TAVARES, [1], 55/56 e 107/108; O. SUNKEL, [4], 18 e 45; A. PINTO, [2], 11-24; C. FURTADO, [11], 7/8 e 42; FURTADO/MANESCHI; E. BACHA, [2]; BAER/KERSTENETZKY, [3], 416; W. TYLER, [2], 4.

490 Cfr. C. FURTADO, [11], 32; J. SERRA, [3], 441; D. HUDDLE, [4], 36 e [5], 520. Cfr. também *infra*, notas 543, 545 e 546, no capítulo III. Entretanto, as taxas de crescimento da população total no Brasil foram as seguintes (cfr. KOGUT/LANGONI, 349): 1950-59=2,97%; 1958-63=3,10%; 1963-70=3,20%.

segurança social)<sup>491</sup>, do desemprego e do subemprego da população urbana era, pois, terreno favorável ao germinar de problemas sociais e políticos de vária ordem.

No período do Governo Goulart, as contradições do processo de desenvolvimento brasileiro atingiram o ponto culminante, consequência de mais de uma década de inflação e de endividamento externo, de onde derivava, por um lado, a pressão das massas urbanas (base de apoio político de Goulart) no sentido do desenvolvimento económico e da melhoria do seu poder de compra e das suas condições de vida, e, por outro lado, a pressão dos credores no sentido da 'estabilização' e da austeridade.

Entretanto, em 1962, o ritmo de crescimento abrandou e os técnicos da Cepal, fiéis às concepções estruturalistas, defendiam que o relançamento da actividade económica no quadro da industrialização substitutiva de importações exigia o alargamento do mercado interno, mediante alterações na estrutura da distribuição do rendimento, em benefício das camadas mais pobres, e mediante a melhoria das condições de vida das populações rurais, o que obrigaria à redistribuição da terra.

Estes eram, de certo modo, os objectivos do *Plano Trienal* apresentado em 1963 por Celso Furtado e Santiago Dantas (ministros do Planeamento e da Fazenda, respectivamente).

Talvez porque o auxílio externo vinha sendo negado aos governos brasileiros e porque as respostas obtidas pelo Governo Goulart - especialmente por parte das autoridades americanas e das instituições internacionais por elas controladas - não fossem de molde a fazer esperar qualquer apoio em matéria de meios de pagamentos internacionais, o *Plano Trienal* realçava, com algum optimismo, que "o processo de formação de capital depende principalmente da nossa própria produção de equipamento, [pelo que] o desenvolvimento da economia brasileira passou a depender da sua própria dinâmica interna. Assim sendo, por mais importantes que possam ser os factores externos, a taxa de crescimento é determinada principalmente (...) pelas condições internas do mercado".<sup>492</sup>

Preparava-se assim o terreno para a política definida: refrear a inflação e assegurar elevadas taxas de crescimento, com base numa reforma agrária<sup>493</sup> e numa

491 Cfr. E. BACHA, [2], 64.

492 Esta perspectiva é retomada mais tarde por Celso FURTADO ([11], 33).

493 País de dimensões continentais, o Brasil dispõe de 366 mil km<sup>2</sup> de terras aráveis (o dobro da superfície da França, por exemplo, embora seja muito inferior a percentagem que representa relativamente à superfície total do país: 4,2% no Brasil; 34,3% na França; 40,8% na Itália), ocupando-se na agricultura cerca de 44% da população activa. A estrutura da propriedade fundiária tem evoluído, porém, no sentido de uma crescente concentração. Em 1920, 1% dos proprietários detinham 42% das terras; em 1950, 9% dos proprietários chamavam a si 75% da superfície cultivável; em 1972, 1% dos proprietários possuíam 46% das terras, cabendo aos 50% dos proprietários mais modestos apenas 4% das terras. Uma tão acentuada

reforma fiscal. Ao mesmo tempo, para agradar ao FMI e aos credores externos, desvalorizava-se o cruzeiro, aboliam-se todas as taxas de câmbio preferenciais ou subsidiadas e introduziam-se medidas restritivas relativamente aos défices orçamentais, à expansão do crédito e aos aumentos salariais.<sup>494</sup>

concentração da propriedade favorece, naturalmente, as práticas de cultura extensiva e explica a baixa produtividade da agricultura brasileira, a miséria nos campos e a existência de 70 milhões de hectares de terras cultiváveis mantidas incultas (uma área superior a toda a América Central e Caraíbas).

Perante tal estrutura fundiária, não admira que sejam os pequenos e médios proprietários com menos de 50 hectares (representando apenas 11% da área cultivada) que produzem 44% dos produtos alimentares, 43% da produção hortícola e ainda 38% dos produtos agrícolas destinados à indústria (cfr. G. BLARDONE, [1], 11-18 e G. A. SOARES, 439/440). A prioridade concedida ao desenvolvimento industrial a partir da segunda metade da década de 50 significou a desvalorização da agricultura na perspectiva do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, o que se traduziu em uma grande penúria de investimentos neste sector. Esta foi uma opção que contribuiu para que se mantivessem inalteradas as estruturas fundiárias e se somassem às consequências negativas destas estruturas, no que se refere ao aumento da produtividade, da produção e do emprego, as consequências negativas da falta de investimentos. C. FURTADO, [11], 111ss, reconhece, aliás, que a tese de que o desenvolvimento é possível sem a transformação da agricultura tem a sua origem no *optimismo* com que os primeiros estudos da Cepal encaravam a industrialização, tida como remédio para todos os males do 'subdesenvolvimento'. Partindo do princípio de que a agricultura só pode expandir-se - dada a baixa elasticidade-rendimento dos produtos agrícolas - se a economia como um todo crescer a uma taxa superior à taxa de crescimento da própria agricultura, entendia-se que, para cumprir o seu papel no processo de desenvolvimento, bastava à agricultura responder satisfatoriamente à procura de produtos agrícolas originada nos outros sectores da economia.

Os autores ligados ao pensamento estruturalista latino-americano vieram depois a advogar uma *reforma agrária* capaz de permitir a penetração do progresso técnico nas explorações agrícolas. C. FURTADO, [11], 73, salienta que em 1970 a produtividade da agricultura era apenas 42,7% da média nacional e M.<sup>8</sup> Conceição Tavares refere que o aumento da produção agrícola entre 1950 e 1960 se deveu essencialmente à incorporação de novas terras (método que continua a ser praticável num país onde, em 1970, 2% das famílias controlavam 75% das terras), uma vez que a produtividade por trabalhador se manteve mais ou menos ao mesmo baixo nível, enquanto a produtividade na indústria (à partida cerca de dez vezes superior) quase duplicava no mesmo período de tempo. Daí a sua conclusão de que "a realização de uma reforma agrária que não libere demasiada mão-de-obra e aumente a produtividade por homem via aumento dos rendimentos por hectare encontra justificativa estritamente económica para lançar as bases de um futuro consumo de massas, característica básica de uma sociedade capitalista desenvolvida". Cfr. M.<sup>8</sup> C. TAVARES, [1], 104-113.

Nesta perspectiva - corrente nos estruturalistas latino-americanos, que vêem no atraso da agricultura um elemento limitador da expansão industrial e um factor de pressões inflacionistas estruturais -, a reforma agrária é encarada como um meio técnico de combater as *tendências estagnacionistas* das formações sociais resultantes da ISI. E esta era, no fundamental, a perspectiva do *Plano Trienal* acerca da reforma agrária.

494 Para mais desenvolvimentos sobre a política anti-inflacionista do *Plano Trienal*, cfr. P. SINGER, [5], 113-116. Efectivamente, os meios de pagamentos aumentaram em 1963 a uma taxa sensivelmente idêntica à verificada em 1962 (cfr. CEPAL, [2], 201 e M. SIMONSEN, [1], 32); o crédito concedido à indústria, tomando 1962=100, baixou para os índices 90 (1963) e 84 (1964), tendo aumentado alguma coisa nos anos seguintes, embora sem atingir, até 1967, o nível de 1962 (cfr. BAER/MANESCHI, 77); o salário mínimo real, que vinha baixando desde 1957, continuou a baixar de 1962 para 1963, baixando também, na Guanabara, de 1963 para 1964, embora se tenha verificado uma ligeira melhoria em SP (cfr. CEPAL, [2], 202 e A. FERNANDES, [1], 145); o défice orçamental, porém, aumentou cerca de 44%, em termos correntes, entre 1963 e 1964 (o aumento tinha sido de cerca de 78% entre 1962 e 1963), embora tenha mantido em 1964 uma grandeza idêntica à de 1963, enquanto percentagem do PNB (cfr. *supra*, nota 459, e *infra*, nota 704).

Não falta quem proclame - carregando a nota e esquecendo outros aspectos relevantes - a "enorme semelhança formal entre o PAEG e o *Plano Trienal* de Goulart"<sup>495</sup>, com base em que, em ambos os casos, se partia da ideia de que se estava perante uma inflação por excesso da procura e se procurava sustê-la (para criar o clima necessário ao relançamento do investimento público e privado) através da contenção dos meios de pagamento e da redução das despesas governamentais, e, em ambos os casos, o resultado foi a recessão económica (a qual, em 1963-64, coincidiu com a aceleração do ritmo da inflação).

Além de não ser tão simplista como pretende Francisco de Oliveira, a concepção subjacente ao *Plano Trienal* era manifestamente informada por 'preocupações' - nos planos social, económico e político - substancialmente diversas das que informaram o Plano da ditadura militar. Mas é claro que se acreditava na possibilidade de o desenvolvimento económico e social se continuar a processar, com resultados positivos, no quadro do capitalismo, desde que se introduzissem algumas 'reformas'. Aqui residiu, porventura, a grande contradição e o grande equívoco do Governo Goulart.<sup>496</sup>

---

495 Cfr. F. OLIVEIRA, 462/463. À política do *Plano Trienal*, que tentava conciliar um 'plano de estabilização' com a necessidade de efectuar 'reformas de base' chama um autor (J. MEIRELES, 120), de forma polémica, "política esquizofrénica".

496 O próprio ministro Celso Furtado (intervenção no debate por ocasião da *Conferência sobre a Inflação e Desenvolvimento Económico*), defendeu que a causa primária do processo inflacionista que se gerou a partir da segunda metade dos anos 50 radicava no acentuado desequilíbrio do sector público, que fora chamado a grandes responsabilidades no processo de formação de capital, sem se ter procedido à necessária adaptação do aparelho fiscal (daí a urgência de uma reforma fiscal para ultrapassar a falta de meios de financiamento das despesas públicas), tento reconhecido que não era tarefa fácil reduzir (ainda que progressivamente) as pressões inflacionistas e manter, a partir de certas reformas de base, as taxas elevadas de crescimento do PNB verificadas em anos anteriores. Cfr. BAER/KERSTENETZKY, [1], 496-499. Saliente-se, por outro lado, ser inegável uma certa semelhança entre a política de estabilização prevista no *Plano Trienal* e a que mais tarde seria estabelecida no PAEG. I. RANGEL, 15/16, sustenta que "o *Plano Trienal* consagrou a aliança dos monetaristas e dos estruturalistas". E é este mesmo entendimento que leva Paul SINGER ([5], 161/162) a criticar os estruturalistas (nomeadamente Celso Furtado), porque, quando no poder, foram procurar nos 'remédios monetaristas' o alívio para as crises inflacionárias agudas: isto porque a estratégia do *Plano Trienal* visava, como o PAEG, "reduzir a pressão inflacionária sem prejuízo da taxa de crescimento"; e porque, tal como no PAEG, as medidas de política económica previstas no *Plano Trienal* procuravam reduzir a procura global através da redução das despesas públicas, das restrições à concessão de crédito, da elevação da carga fiscal, de uma certa dose de contenção dos salários. É certo, porém, que no *Plano Trienal* se salientava "a consciência de que inflação é instrumento de injustiça social, actuando no sentido de concentrar os frutos do desenvolvimento em benefício de minorias" e se reconhecia que "sem modificações no actual sistema fiscal, fundamentalmente regressivo, toda a tentativa de eliminar a inflação apenas institucionalizaria o actual esquema de distribuição de renda, também de profundo sentido anti-social".

Mas também é verdade que o Governo Goulart acabou por cancelar os subsídios ao trigo e ao petróleo para reduzir as despesas públicas e a emissão de moeda e assim reduzir as pressões inflacionistas. Só que aquelas medidas se traduziram de imediato em subidas consideráveis do preço do pão, dos transportes e de vários outros bens e serviços de primeira necessidade. O ministro Celso Furtado reconheceu então

5.2. A verdade é que este se defrontou com a impossibilidade de continuar a funcionar o modelo de redistribuição do rendimento e de acumulação do capital baseado na inflação. É que, por um lado, a inflação atingia taxas elevadíssimas<sup>497</sup>, que dificultavam as previsões e o cálculo económico do estado e das empresas e agravavam os problemas da balança de pagamentos, acentuando as pressões do FMI e do capital estrangeiro.

Por outro lado, tal modelo entrou em crise também porque os grupos mais atingidos pela inflação (os trabalhadores urbanos) se deram conta de que estavam a ser vítimas da *ilusão monetária* e deixaram de estar dispostos a tolerar o anestésico inflacionista como instrumento de erosão do seu poder de compra ao serviço da acumulação capitalista. O ritmo da inflação acelerou e o seu resultado, em termos de poupança forçada, começou a tender para zero. "Nestas condições como observa Paul Singer<sup>498</sup> -, o processo de mascaramento inflacionário tinha-se esgotado. Era preciso, agora, definir claramente quem teria a ganhar e quem teria a perder com o desenvolvimento. Daí o impasse político".

Outros factores, porém, contribuíram para acentuar as dificuldades e agravar as contradições do modelo. Vimos que a procura de bens de produção e a procura inter-industrial dela resultante constituíram, durante o período de crescimento económico que se seguiu ao *Plano de Metas*, o elemento dinamizador central da acumulação do capital.

Só que, esgotado o espectro dos investimentos pioneiros, o alargamento do mercado de bens de produção exigia a progressiva concentração dos rendimentos e o aumento dos investimentos públicos, elementos cuja evolução contradi-

que estes sacrifícios impostos aos mais pobres poderiam ter-se evitado se tivesse sido possível aumentar adequadamente o Imposto de Renda. Só que não foi isto o que se verificou, acabando por agravar-se o que no *Plano Trienal* se criticava: o facto de "o consumo supérfluo crescer com mais intensidade do que o dos bens essenciais". Com efeito, o Congresso não autorizou a reforma fiscal que visava corrigir o carácter regressivo do sistema tributário. Sem dúvida porque, como salienta Paul Singer, a minoria rica e poderosa estava "super-representada no Parlamento brasileiro e (porque não dizê-lo?) no próprio Governo". Cfr. P. SINGER, [5], 102ss.

Para uma exposição dos objectivos e medidas de política do *Plano Trienal*, cfr. CEPAL, [3], 304-309 e também P. SINGER, [5], 97-125.

497 A taxa de inflação andou à volta de 38% em 1961-62 e rondou os 80% em 1963 (cfr. *supra*, nota 408). Nos três primeiros meses de 1964 o nível dos preços por grosso subiu 25%, o que se traduziria numa taxa média anual superior a 100%, se o ritmo de subida dos preços não tivesse baixado depois do golpe militar de 31-3-64, concluindo-se o ano com uma taxa de inflação de 93,3%, a mais alta taxa de inflação da história brasileira até então. Cfr. M. SIMONSEN, [2], 9ss.

498 Cfr. P. SINGER, [6], 109. A inflação, que conseguira encobrir a luta de classes (de que ela foi um instrumento ao serviço da classe capitalista) até 1960/61, tornara-se agora o palco visível da luta de classes: "De um mecanismo de distribuição da renda em favor das classes dominantes - escreve R. MARINI, [1], 37 - o processo inflacionário se converte em uma luta de morte entre todas as classes da sociedade brasileira para a própria sobrevivência".