

O processo de tomada de consciência do Estado à respeito da dinâmica industrial na década de 1930

Lucas Galvão de Mesquita¹

Resumo:

O artigo tem o objetivo principal de qualificar a tomada de consciência do Estado – centralizado principalmente na figura de Vargas – à respeito da dinâmica industrial na década de 1930, dinâmica essa que colocou a indústria, neste período, como centro dinâmico da economia, isto é, como setor principal de acumulação de capital. Trata-se de analisar e contrapor a interpretação clássica que faz Furtado em Formação Econômica do Brasil com as modernas releituras que buscam encontrar indício de intencionalidade do governo brasileiro na condução da economia no sentido de mudança da estrutura produtiva à favor do desenvolvimento industrial. Para tal, busca-se analisar o desenvolvimento das instituições no período de 1930 à 1937, época em que a indústria toma a frente como determinante dos ciclos de acumulação da economia brasileira.

1. Preliminares

O presente trabalho não traz para a historiografia econômica do Brasil nenhuma fonte nova, que em tese poderia por si só contribuir para novas assertivas a respeito do tema em questão: a análise furtadiana a respeito da não intencionalidade industrializante do governo Vargas pré 1937. Pretende-se, tão somente, argumentar a favor de uma determinada interpretação a partir do estudo cuidadoso de dados e textos os quais ganharam relevância à respeito da temática. Para tal, é imprescindível um método de análise condizente com o objeto, método este que tampouco é novo na literatura mas que, ao nosso ver, algumas pesquisas têm tirado conclusões que precisam ser melhor qualificadas de acordo com o que o próprio método utilizado aponta.

Na nossa análise a respeito da existência ou não de consciência industrializante em Vargas no período pré 1937 não podemos procurar essa intencionalidade em seus discursos como ensaia fazer, em primeiro momento, Fonseca (1986, p. 126):

a primeira [suposição, de que o governo era modernizador e não ortodoxo em matéria de política econômica], supõe um nível de consciência que, no mínimo,

1 Mestrando em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

merece ser estudado e qualificado com maior precaução. Daí recorrermos, ao acompanhar a política econômica do período, às declarações de seus coevos — principalmente Vargas, já que detentor do poder em última instância no País e principal porta-voz, por assim dizer, da ideologia oficial.

Em passagem posterior, entretanto, ele conclui corretamente que (Ibid., p. 141):

Nos anos 30, para buscarmos o sentido da atuação do Governo e do conjunto de transformações propiciadas ou não por suas ações, a análise deve-se estender a questões de maior alcance, inclusive no plano institucional, tanto no que diz respeito ao reordenamento das diversas frações do capital (conflitos capital nacional "versus" estrangeiro, indústria "versus" agricultura) como do capital com relação ao trabalho ("questão social").

A limitação de uma análise somente pelos discursos é, primeiro, na constatação de distintas afirmação de Vargas, cada qual com conteúdo de interesses contraditórios, escolhidos a depender do público ouvinte, ora falando em "reduzir despesas, coibir abusos, reformar serviços dispendiosos e sem eficiência, equilibrar orçamento, suprimir déficits [...]" (VARGAS, 1938, apud Fonseca, 1986, p. 139), ora falando da necessidade de transformar o Banco do Brasil em "[...] um propulsor do desenvolvimento geral, auxiliando, nesse caráter, a agricultura, amparando o comércio, fazendo redescontos, liderando, em suma, todo o sistema bancário, no sentido do contínuo engrandecimento do país" (VARGAS, 1930, apud Alvarenga, Mattos, 2015, p. 13). Segundo, mesmo se houvesse ausência de contradição nos seus discursos no aspecto aqui analisado, a história recente do Brasil — para não ir muito longe — mostra que muitas vezes se discursa para um classe, quando se faz política para outra².

A análise mais cautelosa no resgate da intencionalidade de um governo no plano econômico deve se estender não só para além dos discursos, mas também das políticas fiscais, monetárias e cambiais, isto é, do instrumental de política econômica. Este além de não exaurir de modo algum as possibilidades de atuação e intervenção do governo, muitas vezes têm consequências múltiplas que favorecem interesses econômicos diversos e portanto podem não revelar claramente intencionalidade dos governantes (FONSECA, 2003, p. 3). É em parte a polêmica que gira em torno da análise de Furtado: segundo o autor, o instrumental de política econômica — mas não só, a exemplo da política de sustentação de preços do Departamento Nacional do Café — foi implementado conscientemente à favor do setor exportador cafeeiro, mas inconscientemente favoreceu também o setor industrial³.

2 "Dilma não faz um governo verdadeiramente de esquerda porque essa nunca foi a proposta. Por outro lado, essa nunca foi a proposta porque, dada a aliança política e de classes que os governos do PT construíram, nunca poderia ter sido diferente" (Carcanholo, 2015, p. 12).

3 A análise de Furtado não se detém ao instrumental de política econômica, mas não vai tão além desse ponto quanto os textos mais recentes sobre a temática da intencionalidade. Há uma carência na abrangência metodológica da obra do autor principalmente no que diz respeito aos aspectos relacionados à indústria — carência esta que é completamente compreensível dado o caráter inaugural de sua obra.

Por outro lado, sem deixar de relacionar criticamente esses aspectos de instrumental de política econômica, o estudo das instituições criadas, modificadas e extintas num período – entendendo estas como “estruturas, organizações ou conjunto de leis, abarcando, portanto, por exemplo, a moeda, o sistema jurídico, as corporações, o sistema financeiro e os organismos econômicos internacionais” (FONSECA, 2003, p. 2) – nos permite captar o real direcionamento que o governo pretende dar à economia, ou seja, sua intencionalidade, evitando influenciar a análise por discursos propagandísticos ou consequências não calculadas. Destarte, para a análise do tema aqui proposto vamos levar sempre em consideração, num patamar privilegiado, as indas e vindas das instituições do período.

Além da questão metodológica, para tratarmos propriamente do tema, cabe explicitar alguns pressupostos do texto. Como aponta Bastos (2010), antes de iniciar o debate sobre a consciência ou não de Vargas à respeito das consequências da política econômica brasileira no estímulo à industrialização, temos que resolver a questão do enquadramento dessa política como ortodoxa ou heterodoxa. Ainda que uma política ortodoxa – nesse caso em específico, como ocorreu desde o início do século, o instrumental ortodoxo foi utilizado como efetivação do (neo)liberalismo, entendendo este como uma estratégia de desenvolvimento (CARCANHOLO, 2010) – possa ser implementada com a pretensão de fomentar a indústria, a análise de Furtado aponta para o desenvolvimento industrial no período de 1930-1937 como resultado inconsciente de uma política heterodoxa implementada pelo governo Vargas (FURTADO, 2007, pp. 271-273). Assim, antes de problematizarmos a análise furtadiana à respeito da consciência, temos que levantar a questão se a caracterização que o autor faz sobre o caráter heterodoxo da política econômica varguista está correto.

Nos parece claro, no entanto, que sim. O resultado fiscal foi deficitário durante toda a década de 1930, e foi de forma planejada a partir de 1934, representando um rompimento com a doutrina neoliberal e com a ortodoxia de equilíbrio das contas públicas como pré condição para o desenvolvimento econômico baseado nas leis do mercado. Além disso, a política monetária e creditícia foram utilizadas claramente como fonte de financiamento para as necessidades crescentes dos gastos públicos, o que foi de importância primordial para a recuperação econômica (ALVARENGA, MATTOS, 2015, p. 18). Por fim, por mais que a análise de Peláez seja importante ao ressaltar o caráter do imposto sobre exportação para financiar parte do programa governamental de valorização do café na década de 1930 (Ibid., pp. 5, 6), é incorreto caracterizar seja o financiamento ou a própria intervenção do Governo na época como algo alinhado às teses do neoliberalismo.

Finalmente, revelemos prontamente nossa tese, a qual procuraremos demonstrar no restante do texto: ainda que Vargas reconhecesse a existência de uma fração de classe de capitalistas industriais com certo peso político-econômico no Brasil – inclusive procurando ganhar seu apoio principalmente através de discursos que o mostrasse sensível com certas necessidades – e que a criação de instituições no período 1930-37 deva ser interpretada como um *processo de formação de consciência* em favor da industrialização, de fato o desempenho industrial nos primeiros anos do governo Vargas ocorre sem que fosse implementado um aparato institucional que justificasse tamanho dinamismo. O surgimento de instituições que evidenciam indícios de consciência industrializante pode ser notado, de forma ainda esparsa e carente de um projeto de longo prazo, ainda durante o Governo Constitucional (1934-37), e se verifica com maior firmeza durante o período ditatorial (1937-45). Antes disso, contudo, a indústria já se tornara o centro dinâmico da economia. Furtado portanto estaria correto ao apontar que o rápido crescimento da indústria – ao menos no que diz respeito aos anos do Governo Provisório (1930-34)⁴ – foi resultado principalmente das consequências da política de sustentação do preço do café. Acrescentamento que esse crescimento dos anos iniciais já tem como consequência imediata o início do processo de hegemonia industrial dentro do governo⁵.

2. Para quem Vargas governava?

É notório que no início de seu governo Vargas ainda tenha tentado manter a estrutura de financiamento externo que havia sido montada pelo menos desde o início do século, ainda que a relação com os credores não tenha se mantido sem conflitos. Se a ortodoxia monetária havia sido sacrificada desde cedo, como resultado das “exigências práticas colocadas pelo controle de crises políticas e econômicas e, depois, pelas necessidades de consolidação de um novo pacto político” (Bastos, 2010, p. 21) e da própria linha ideológica varguista, o mesmo não ocorreu imediatamente com a política fiscal. Em outros termos: houve a tentativa de manter o orçamento equilibrado até 1933 e pagar o serviço da dívida externa, sendo estas atitudes as condições necessárias para o país assumir uma posição de confiança frente ao mercado financeiro internacional no que diz respeito à capacidade de pagar e assim retomar o recebimento de crédito externo. Ainda em 1935 ocorre que

em vista da gravidade da crise cambial causada pela liberalidade na concessão de licenças para remeter lucros, foi proposta pelo Presidente do Banco do Brasil a suspensão do pagamento do serviço da dívida externa. A crise foi contornada com o

4 E nos parece claro que o argumento de Furtado em *Formação Econômica do Brasil* à respeito da não intencionalidade do Estado no acelerado crescimento industrial diz respeito somente aos anos iniciais de década de 1930, não se referindo ao final de década e muito menos aos anos 1940.

5 Obviamente a divisão dos períodos em datas bem delimitadas tem um propósito somente analítico-didático, ocorrendo na realidade somente uma predominância de certas tendências em cada período, não significando que alguma característica analisada está totalmente ausente em algum período.

envio de uma missão a Washington e Londres. Nos Estados Unidos nada foi obtido de imediato. Para apaziguar as preocupações norte-americanas, o ministro da Fazenda Souza Costa comprometeu-se a liberalizar o mercado de câmbio e a manter o serviço da dívida. O novo regime cambial obrigava os bancos a repassar 35% das cambiais de exportação à taxa oficial para o Banco do Brasil; estas divisas seriam usadas para o pagamento de compromissos do governo. Os 65% residuais das cambiais de exportação seriam negociados no mercado 'livre' [...]. (ABREU, 1990, p. 83)

Para a temática que aqui nos interessa, esta postura do Estado limita, por causa contenção de gastos, uma possível atuação direta – por meio de investimentos públicos, criação de empresas públicas, etc – frente às necessidades de uma classe industrial nascente, além de “selecionar usos prioritários para as divisas [...] para satisfazer a capacidade de pagamento de parte da dívida, mesmo que isto reiterasse a escassez de divisas para importações essenciais” (BASTOS, 2006, apud Bastos, 2010, p. 27).

Ainda que haja contradições em relação a quais interesses o Estado tomava como essenciais sustentar e um progressivo escanteamento das imposições do sistema financeiro internacional – já vimos que a partir de 1934 os déficits fiscais foram planejados e pode-se ver em Abreu (1990) que toda a década é marcada por tensionamentos –, principalmente no início de década é claro que a posição do governo foi de buscar uma conciliação com o setor. A dependência do Brasil em relação aos empréstimos externos e as incertezas típicas do início da crise – qual sua profundidade e duração, por exemplo – justificam a atitude de Vargas de não romper de início com os ditames do mercado financeiro internacional.

Além do esforço em manter as antigas relações com a burguesia financeira internacional, Vargas também procurou acomodar na sua política econômica os interesses da elite cafeicultora, como pode ser visto em Abreu (1990, p. 79):

A acomodação política de São Paulo após a derrota em 1932 ditou certas alterações na política cafeeira. No Início de 1933 organizou-se em bases mais permanentes a política do café, definindo-se o padrão de intervenção do governo que iria prevalecer até 1937 e fixando-se as parcelas da colheita de 1933-34 que seriam destruídas (40%), retidas (30%) e de livre negociação (30%) bem como os preços diferenciados de compra. A situação financeira da cafeicultura foi aliviada no final de 1933 pelo Reajustamento Econômico, quando as dívidas contraídas pelos cafeicultores antes de meados de 1933 foram nominalmente reduzidas em 50% [...]

Este é um ponto principal da análise de Furtado (2007), de onde surge o impulso de sustentação da renda interna o qual se converte, por causa da mudança de preços relativos, em demanda para as mercadorias que vão estimular a indústria substituidora de importação. Como, num primeiro momento, pôde ocorrer “o aproveitamento mais intenso da capacidade já instalada no país” e a possibilidade de “adquirir a preços muito baixos, no exterior, equipamento de segunda

mão” (Ibid., p. 279), essa demanda se converte em aumento do produto, criando “uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital” (Ibid., p. 277), dando origem ao termo de “deslocamento de centro dinâmico” da economia.

Ainda que a incorporação dos interesses dos capitalistas do café possa parecer contraditório face à composição dos grupos político-econômicos que formaram a base de apoio na tomada de poder em 1930 e à tentativa reacionária de derrubada de Vargas em 1932 pelos paulistas, uma análise mais apurada da conjuntura da época revela não só a possibilidade, mas também a necessidade de incorporação do setor cafeeiro no governo. O ponto principal que deve ser levantado aqui é a importância dos grupos ligados ao café no que diz respeito à economia e à política, como formadores de renda interna, fonte principal de obtenção de divisas e detentores da hegemonia política na sua área de produção – ainda que nesse último caso minorado pela ascensão centralizadora de Vargas⁶. Como argumenta Fonseca (1986, p. 127),

A intervenção federal na política cafeeira foi, pela relevância do produto, aspecto essencial da centralização econômica governamental a partir de 1930. Seria obstáculo de difícil superação pelo Governo, caso pretendesse tomar possíveis medidas visando a amenizar ou a solucionar a crise, não ter o pleno controle sobre a política econômica voltada ao café. Só uma vez esta centralizada em suas mãos teria sentido a adoção de medidas em outras áreas e o uso de instrumentos (cambiais, fiscais, monetários) capazes de direcionar a economia nacional (ou, se se quiser, simplesmente de agir com eficácia de forma anticíclica).

Desta forma, não era possível prescindir de buscar o apoio do grupo, a menos que se almejasse realizar uma ruptura muito mais radical da ordem político-econômica do que realmente foi feito. Assim, entende-se tal aproximação.

Finalmente, em acordo com o nosso método de análise, qual seja, o estudo das instituições criadas no período, percebemos uma clara distinção temporal em relação à criação de instituições direcionadas à agricultura voltada ao mercado interno – além dos institutos do café e outras commodities para exportação – e as direcionadas diretamente à indústria, estas últimas ocorrendo tardiamente. Assim, concordamos com Alvarenga e Mattos (2015, p. 3) quando dizem que

Ante a criação de um forte aparato institucional em favor da reorientação da estrutura produtiva, além da prática de financiamento de déficits públicos (em sua grande maioria planejados) via emissão monetária, e ainda através do uso claramente anticíclico da política creditícia, o presente trabalho conclui [...] que a política macroeconômica na década de 1930 foi conduzida de forma

6 A construção de um Estado centralizador passa a minorar, cada vez mais, o poder oligárquico local das elites agroexportadoras, uma vez que o poder central passa a atuar diretamente em cada região. Nesse ponto é importante observar que durante o período ditatorial a expressão do poder do Estado se faz valer com a ação dos Departamentos Estaduais do Serviço Público (conhecidos como “daspinhos”), dos interventores e do Ministério Público (DRAIBE, 2004, p. 77).

conscientemente heterodoxa.

A ressalva que deve ser feita é que, quando se analisa o período 1930-37, portanto quase toda a década, a massa dos aparatos institucionais criados a favor da reorientação produtiva não dizem respeito claramente à indústria. Assim, concordamos que a política econômica foi conduzida conscientemente de maneira heterodoxa, mas não podemos dizer que “a identificação das instituições criadas no período fornece um rico argumento em favor da intencionalidade do governo acerca das alterações econômicas (principalmente na reorientação produtiva)”⁷ (ALVARENGA, MATTOS, 2015, p. 17) se temos como referência o período antes da ditadura e mais ainda o período do Governo Provisório. A criação de tais instituições só começam a surgir com mais evidência no governo ditatorial, como os próprios autores afirmam, ao prosseguirem:

No plano da economia, destacam-se a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, o Conselho Técnico de Economia e Finanças, ambos de 1937, a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, na primeira metade da década de 1940 e, ainda, a criação de Institutos Federais orientados para defesa de diversos produtos agrícolas (Idem, p. 17).

No que tange à policultura, por outro lado, vê-se desde logo uma atenção especial por parte do governo – que continua durante a época ditatorial –, ocorrendo reformas institucionais como no Serviço de Inspeção de Fomento Agrícola em 1932, e a “profusão de órgãos federais criados para estimular ramos específicos (Instituto do Açúcar e do Alcool [em 1933], do Cacau [em 1932], do Mate [em 1938], do Pinho [em 1941] e do Sal [em 1940])” (BASTOS, 2010, p. 25). Além disso, com a reforma cambial de 1935 os exportadores de produtos “não-tradicionais” (leia-se, principalmente, produtos agrícolas outros que não o café) obtinham uma taxa de câmbio mais remuneradora (ABREU, s/d, p. 8), estimulando portanto o setor.

A atitude de Vargas em prol da sustentação dos interesses da policultura pode ser entendida pelo fato de que esses setores constituíam parte importante de sua base de apoio político, sendo o locus principal de produção o Rio Grande do Sul, conjugado com a experiência recente e bem-sucedida ocorrida nesse estado de uma política de crédito expansionista visando estimular a atividade agrícola voltada ao mercado interno – não podemos nos esquecer que é aí que Vargas começa e desenvolve sua vida política. Além disso, sem dúvida o setor era percebido como uma fonte diversa para a obtenção de divisas. Finalmente, a ascensão político-econômica de outros grupos que não os cafeicultores minorava o poder destes últimos, tornando mais homogêneo a

7 Quando os autores falam em “reorientação produtiva” apontam para a policultura, mas também (e talvez principalmente) para a industrialização, como pode ser visto em “Enquanto o termo 'heterodoxo' remete o leitor a uma ideia de uso anticíclico da política macroeconômica[...], busca-se passar com o termo 'consciência' a ideia de que as alterações na estrutura econômica (**em favor da industrialização, naturalmente**) estavam devidamente contabilizadas no cálculo político dos governantes que ascenderam ao poder com a Revolução de 1930” (p. 3, grifo nosso).

distribuição de forças no país e fazendo com que Vargas pudesse centralizar as diversas demandas, fazendo com que a implementação de políticas passasse necessariamente pelo Estado.

3. Indícios de consciência industrializante pré 1937

Apesar de entendermos a tomada de consciência à respeito da necessidade e possibilidade do governo atuar ativamente com medidas visando a industrialização como um *processo* que se deu durante toda a década de 1930, colocamos o ano de 1937 como um marco da tomada de consciência em face da abertura da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial pelo Banco do Brasil, da criação do Conselho Técnico de Economia e Finanças⁸ e das medidas que surgiram, de forma menos esparsas e mais consistentes, a partir do governo ditatorial. Isso não deve ser entendido como argumentação de inexistência de pressões antes de 1937 no sentido do desenvolvimento produtivo industrial, partindo também do governo mas principalmente da sociedade civil. Pelo contrário, o Estado só pode tomar consciência de algo que já existe em determinado grau de desenvolvimento e que faz pressão para que seus interesses particulares sejam adotados como interesses gerais da sociedade. Como bem argumenta Fonseca (2003, p. 8), a

intencionalidade não deve ser entendida como uma política implementada “pelo alto” por um Estado clarividente e acima de tudo e de todos. Ao se chamar a atenção para a consciência da política governamental em defesa da indústria, não se pode negligenciar que a mesma contou para sua consecução e fortalecimento com o trabalho dos próprios industriais da época, com relativa organização em órgãos associativos, capazes de fazer o governo adotar medidas e, inclusive, voltar atrás em decisões já tomadas.

Um aspecto interessante que aponta na direção de tomada de consciência de Vargas, além de representar uma medida concreta que em potência estimularia a industrialização, foi o acordo de comércio firmado com os Estados Unidos em 1935. Se por um lado o tratado pode ser visto como mais um meio de beneficiar a indústria agroexportadora – pois garantia vantagens a tais mercadorias brasileiras, como o café, nos EUA – por outro estimulava a importação de meios de produção estadunidenses (FONSECA, 1986, p. 133). Ainda que tal acordo deva ser tomado como um indicador de consciência e ato a favor da indústria, é mister destacar que já no ano de 1933 a indústria havia retomado os níveis de crescimento pré-crise (FURTADO, 2007, p. 278). Assim,

8 “Além de questões ligadas à dívida externa e interna, seu âmbito de atribuições cobriria extensa gama de atividades, cabendo-lhe estudar e formular pareceres sobre diversos aspectos da política econômico-financeira (sic), como tributação, legislação bancária e monetária, incentivos fiscais, aproveitamento de combustíveis e política energética, para citarmos os principais estudos elaborados pelo órgão. [...] o conselho desempenharia importante papel na discussão e encaminhamento das políticas siderúrgica e petrolífera. No que diz respeito à política creditícia, participaria do debate em torno da institucionalização do crédito industrial no país. Nesse sentido, formularia um parecer, reforçando posições de outro órgão técnico, o Conselho Federal do Comércio Exterior, afirmando a necessidade de se elaborar nova lei reguladora da organização de bancos de crédito industrial, de forma a institucionalizar um dos suportes básicos para viabilizar o aprofundamento do processo de industrialização do país” (Verbete: Conselho técnico de economia e finanças).

antes de ser apontada *somente* como uma medida estimuladora da industrialização, esta deve ser vista *também* como consequência de um desenvolvimento industrial que já ocorrera, criando clima político para sua implementação, como argumentado no parágrafo anterior.

Há outros indícios que, embora menos claros e diretos, podem ser apontados como atuação do Estado no sentido de criar a organização necessária para o desenvolvimento ulterior da indústria. Dois pontos devem aí ser destacados. O primeiro deles é a criação já em 1931 do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e de seus departamentos técnicos, como o Departamento Nacional do Trabalho em 1932. A criação do Ministério e do Departamento do trabalho foi momento importante no que tange a organização das relações de trabalho, regulando as relações conflituosas de classes típicas de um Estado burguês moderno – que vai culminar na criação da CLT em 1943. Essa atuação de Vargas, que pode ser argumentada como uma maneira de constituir um mercado interno – além, por exemplo, da integração entre as regiões que também aponta nesse sentido –, com certeza torna evidente ao menos o conhecimento que o Estado tinha da atividade industrial e da necessidade de regular as relações sociais daí advindas.

Segundo, há a criação do Código de Minas em 1934, que distinguiu a propriedade do solo da permissão de explorar as riquezas do subsolo ou utilizá-las industrialmente: sendo agora propriedade da união, a exploração das riquezas do subsolo passou a ter como condicionante a permissão estatal, que somente poderia ser dada à brasileiros ou sociedades organizadas no Brasil. Além disso, o Código pretendia a nacionalização de todas as minas, o que foi finalmente posto com a Carta de 1934. Desta maneira

abria-se espaço para que ele [o intervencionismo estatal] avançasse para formas ainda mais profundas: a propriedade da União sobre recursos estratégicos passíveis de exploração industrial foi o ponto de partida para a presença do Estado-empresário nessas áreas fundamentais para o desenvolvimento econômico (Draibe, 2004, p. 84).

Alguns acontecimentos levantados pela literatura recente para provar a tese da existência de consciência industrializante antes do governo ditatorial nos parecem mais polêmicos. Como exemplo podemos citar o argumento em torno do Decreto 19.739, de 7 de março de 1931, que proibia a importação de meios de produção para segmentos da indústria têxtil. Ainda que à primeira vista tal medida soe algo estranho como estimuladora da indústria, argumenta-se que foi uma tentativa de defender o setor, pois “a decisão decorria de pressão dos próprios líderes empresariais, para quem a crise de superprodução seria mais grave caso novas unidades fabris fossem instaladas [...]” (Fonseca, 2003, p. 9). Ou seja, argumenta-se que o governo criou o decreto visando proteger a indústria nacional contra os efeitos da superprodução.

Esse decreto, porém, não pode ser tomado de forma alguma como uma política governamental conscientemente visando à industrialização. Como pode-se ver em Versiani (2012) a medida foi tão somente resultado da força política de grandes indústrias têxteis em detrimento das nascentes nesse setor, que as ameaçavam na concorrência por causa de algumas vantagens específicas, como a proximidade de mercados e baixos custos de produção. Nem a caracterização de superprodução nos parece correta, uma vez que as grandes indústrias, justamente as que alegavam superprodução, “encontraram mercados cada vez mais acessíveis e extensos, e muitas de suas fábricas inauguraram então o trabalho com mais de uma turma e, às vezes, com duas e até três, dia e noite” (O Observador Econômico e Financeiro, 1937, apud Versiani, 2012, p. 872). Ou seja, se caracteriza como favorecimento de alguns grupos específico, como os Matarazzo e Crespi, e não de uma política visando o setor como um todo, muito menos a indústria nacional.

Apesar disso, devemos atentar para o gradual fortalecimento do poder político-econômico de capitalistas da indústria, como revela esse caso em particular dos monopólios têxteis. O fenômeno de, já em 1931, haver grupos industriais que conseguem que o Estado atue no sentido de seus interesses particulares aponta para a formação da base objetiva sob a qual, posteriormente, Vargas vai poder implementar políticas visando estruturar a indústria nacional. A criação de vínculos mais fortes entre Estado e a fração de classe dos capitalistas da indústria é um processo histórico, portanto dialético, que ocorre imbricado ao fortalecimento industrial.

Outro ponto comumente levantado é o controle cambial resultante dos decretos 20.451 de setembro de 1931, que fixava o monopólio cambial do Banco do Brasil e definia prioridades de venda, o 23.258 de outubro de 1933, que obrigava os exportadores à internalizarem as receitas de exportação e o 23.501 de novembro de 1933, que instituiu o curso forçado da moeda nacional, vedando a estipulação de pagamento em ouro ou moeda nacional entre residentes do Brasil (LANN et al, 2012). Ao analisar esses decretos percebemos de início que se trata antes de tudo de uma reação do governo frente a escassez de divisas causada pela crise financeira internacional de 1929 e a consequente reversão do liberalismo cambial que se verificou em todo o mundo, podendo a partir daí servir de argumento no sentido de sustentação de variados interesses econômicos.

Entretanto, nos parece que faltam indícios que comprovem essa reação ocorrer de maneira a privilegiar, como *motivação última*, a indústria local e não, por exemplo, às necessidades de pagamento do serviço da dívida externa, o qual já vimos que Vargas tentou manter nos anos iniciais de seu governo. Para ilustrar o argumento, é notável que em relação às prioridades de vendas de dívidas estão, em primeiro lugar, necessidades do Governo Federal, estadual e municipal –

incluindo o pagamento de dívidas – e somente depois constando importações de mercadorias, porém sem qualquer referência explícita à meios de produção (LANN et al, 2012, pp. 600, 601).

Ainda que se assuma que na rubrica de importações essenciais o governo entenda meios de produção, o que seria um indício de intencionalidade industrializante – a bem da verdade, essa suposição não tem nada de irreal –, e que o seu objetivo principal com as reformas foi desenvolver o parque industrial nacional, é mister perceber que a política cambial não permaneceu a mesma durante toda a década. Se em 1931 e 1933 há essas reformas, já em 1935 a política cambial é mudada, liberalizando o mercado de câmbio e introduzindo taxas múltiplas: havia uma “oficial” e mais valorizada, outra “livre” e mais desvalorizada, sendo que as diversas taxas eram combinações lineares dessas duas (ABREU, s/d, p. 8). Em suma, os importadores pagavam as taxas de câmbio mais desvalorizadas, os exportadores de produtos não-tradicionais taxas relativamente médias e os exportadores de café as mais valorizadas. Assim, se pode ser dito que as taxas para importação protegiam os produtos nacionais, também aumentavam o custo de importar meios de produção, dificultando assim a ampliação do parque industrial. Entretanto, parece que os principais objetivos de Vargas era “extrair câmbio barato para pagamento das contas do governo, evitar pressões baixistas no mercado cafeeiro advindas de desvalorização cambial, ao mesmo tempo estimulando as exportações não-tradicionais” (Ibid., s/d, p. 8).

A mudança na estrutural cambial ocorrida em 1935 foi resultado da relação conflituosa com os EUA. Como resultado da reclamação dos empresários estadunidenses à respeito do controle cambial feito pelo governo brasileiro foi enviada em 1934 uma missão ao Brasil chefiada por John Williams, do Federal Reserve Bank of New York. A partir dessa missão, o governo brasileiro liberalizou toda a cobertura cambial gerada pelas exportações (exclusive de café), resultando numa crise cambial em 1935 por causa das remessas de lucros ao exterior. Nesta situação, o presidente do Banco do Brasil recomendou a suspensão dos pagamentos do serviço da dívida externa. Diante da crise, foi enviada uma missão aos EUA que não obteve resultado favorável algum para o Brasil, somente a promessa em retomar os pagamentos do serviço da dívida e a realizar a reforma cambial de 1935.

Ou seja, se é argumentado que as reformas de 1931 e 1933 podem apontar para um ato deliberado do governo no sentido de desenvolver a indústria nacional, os acontecimentos de 1934 e 1935 revelam que, nesse período histórico em questão, ainda havia outros interesses que predominavam nas decisões de Vargas e que constituíam uma barreira para a firme atuação do governo à favor da indústria. Trata-se, como estamos tentando argumentar, de um período ainda de

transição, de tomada de consciência da possibilidade de desenvolvimento da indústria nacional. Como é típico de um período como esse, há diversos interesses conflitantes envolvidos, ora um se sobrepondo, ora outro.

Todavia, para além do controle de cambiais de exportação – se essas cambiais teriam o objetivo principal de pagar o serviço da dívida ou como função importar meios de produção essenciais para a indústria – é importante notar que a reforma de 1933 institui o curso forçado da moeda fiduciária, isto é, o Brasil sai do padrão-ouro. Essa constituição do modelo monetário brasileiro foi condição para a expansão ulterior do crédito industrial, ainda que somente em 1937 fosse criada uma linha de crédito explicitamente para a indústria que efetivamente foi posta em prática. Apesar disso, já em 1934 foi permitido através de decreto a implantação de bancos industriais, espécie de banco de investimento, “que esbarraria nos problemas do volume e das fontes do capital inicial, e em dúvidas quanto a sua natureza e à participação que caberia ao Estado” (Draibe, 2004, p. 104), mas de qualquer forma mostra a sensibilidade do Estado para com as necessidades de financiamento dos industriais. Não podemos nos esquecer, entretanto, que a expansão do crédito possibilitada pela saída do padrão-ouro beneficiou direta e inequivocamente os capitalistas do café, uma vez que o financiamento da queima de estoques foi realizado justamente pelo crédito interno. Isso mostra que, ainda que a demanda de crédito dos industriais tenha de alguma forma entrado na pauta do governo nos anos iniciais de década, a força dos cafeicultores se mostrou determinante.

4. Conclusão

As recentes releituras da história econômica brasileira do período têm grande importância. Além de ratificarem as proposições furtadianas – com eventuais correções e melhor qualificação – à respeito do caráter heterodoxo da política econômica aplicada por Vargas, colocam a questão da intencionalidade no centro do debate e inovam por fazer uma análise institucionalista do caso. Porém, ao nosso ver, como buscamos argumentar ao longo do texto, não qualificam apropriadamente a temporalidade da tomada de consciência – em alguns casos de maneira mais evidente, em outros menos. Trazem à tona, corretamente, e centram seu foco na análise das instituições para comprovar que Vargas atentou para o desenvolvimento da indústria, mas não dão um trato mais apropriado na dinâmica do processo.

O ponto principal que procuramos solidificar com esse artigo é a consideração do período que vai de 1930 à 1937 como uma época de mudança, um processo objetivo de ascensão político-econômica dos industriais que tornou possível o governo abraçar os interesses particulares dessa

fração de classe capitalista nos anos seguintes como interesses principais da nação. É mister colocar ênfase na palavra *principal*, uma vez que esperamos ter demonstrado que, no período inicial aqui considerado, houve sim criação de instituições ligadas ao desenvolvimento industrial, mas não nos parece claro que já nesse período os industriais tenham suas demandas como hegemônicas dentro do governo.

É importante atentar que, já em 1933, a produção industrial já se recupera da depressão ocorrida em 1929, se tornando o centro dinâmico da acumulação de capital. Assim, a recuperação inicial não pode ter ocorrido como resultado de uma política intencional a partir do governo central, já que as primeiras instituições que mostram tal intencionalidade surgem durante o Governo Constitucional, mas sim como resultado inesperado da política de valorização do café, como coloca Furtado.

5. Referências

ABREU, M. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: ABREU, M (org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 73-104.

ABREU, M. **A economia brasileira 1930-1964**. Rio de Janeiro: PUC-Rio: s/d. (Texto para discussão n. 585).

Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV). **Verbete: Conselho técnico de economia e finanças (CTEF)**. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

ALVARENGA JR., M.; MATTOS, F. A. M. **A política econômica nos anos 1930: evidências de uma heterodoxia consciente**. *Análise Econômica* (UFRGS), v. 64, p. 287-315, 2015.

BASTOS, P. **Ortodoxia e heterodoxia antes e durante a era Vargas: contribuições para uma economia política da gestão macroeconômica nos anos 1930**. Campinas: Unicamp, 2010. (Texto para discussão n.179)

CARCANHOLO, M. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010, p. 109-131.

CARCANHOLO, M. Porque Dilma não faz um governo de esquerda? A economia política dos governos do PT. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, p.11-12, n. 310, maio/2015.

DRAIBE, S. **Rumos e Metamorfoses: estado e industrialização no Brasil 1930-1960**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FONSECA, P.C.D. **A ortodoxia posta em questão: a política econômica e a percepção governamental da crise dos anos 30 no Brasil**. *Ensaios FEE*, 7 (1); Porto Alegre, 1986.

FONSECA, P.C.D. **Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930**. *Revista de Economia Política*, v.23, n.1(89), jan-mar/2003, p.133-48.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LAAN, C.R.; CUNHA, A.M.; FONSECA, P.C.D. **Revista de Economia Política**, vol. 32, n. 4 (129), pp. 597-614, outubro-dezembro/2012.

VERSIANI, F.B. As longas raízes do protecionismo: 1930 e as relações entre indústria e governo. **Revista EconomiA**, vol. 13, n. 3b, pp. 867-895, set/dez 2012.